



**Centro Universitário de Brasília**  
**Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

**ANA MARIA DA SILVA**

**PRESCRIÇÃO EM FACE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA –  
PARCELAS DE TRATO SUCESSIVO E DE FUNDO DE DIREITO**

Brasília  
2010

**ANA MARIA DA SILVA**

**PRESCRIÇÃO EM FACE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA –  
PARCELAS DE TRATO SUCESSIVO E DE FUNDO DE DIREITO**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de  
Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito  
para obtenção de Certificado de Conclusão de  
Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Processo  
Civil

Orientador: Carlos Orlando Pinto

Brasília  
2010

**ANA MARIA DA SILVA**

**PRESCRIÇÃO EM FACE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA –  
PARCELAS DE TRATO SUCESSIVO E DE FUNDO DE DIREITO**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Processo Civil

Orientador: Prof. Carlos Orlando Pinto

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2010.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Nome completo

---

Prof. Dr. Nome completo

## RESUMO

Estudar a aplicação do instituto da prescrição das obrigações de trato sucessivo e de fundo de direito em face da Administração Pública, observando o ordenamento jurídico hodierno, bem como a doutrina e a jurisprudência, com o fim de possibilitar uma análise crítica de sua aplicação em face de casos concretos. Para tanto, será apresentado o instituto da prescrição com uma abordagem sumária de sua existência e de sua aplicação no Direito Civil e no Direito Administrativo. Serão detalhadas as regras da prescrição à luz do Decreto nº. 20.910, de 6.1.1932, sob a ótica do administrado em face da administração. A abordagem temática se concentrará especificamente nas regras estabelecidas pelo citado decreto no art. 1º, identificada pela doutrina como fundamento da prescrição de “fundo de direito”, que é a situação jurídica fundamental, da qual decorrem todas as demais, e no art. 3º, norma relativa à prescrição das prestações anteriores ao quinquênio precedente ao ajuizamento da ação, incidente relativamente às obrigações de trato sucessivo. Com foco neste normativo o tema aqui abordado abrangerá considerações sobre a prescrição das ações dos administrados em face da Administração Pública, levando-se em conta a presunção de legitimidade dos atos da Administração e o seu poder de autotutela. Será dada ênfase às hipóteses na qual a Administração por ato comissivo ou omissivo suprima vantagens pecuniárias de seus servidores, deflagrando o prazo prescricional. Essa abordagem trará à tona a análise de situações definidas em julgados do STF e do STJ acerca da prescrição sob o ângulo do fundo de direito e das parcelas de trato sucessivo. A interferência da conduta pública para a deflagração do prazo prescricional e até mesmo para a fulminação do próprio direito do administrado, também, é uma das análises que se pretende levar em consideração à vista de situações concretas. Apresentadas as situações jurisprudenciais e doutrinárias será traçada uma linha de raciocínio que buscará identificar o instituto da prescrição, na significativa preocupação não apenas com a segurança jurídica, mas também com a legalidade dos atos administrativos, a supremacia do interesse público e o poder de autotutela da administração pública.

**Palavras-chave:** Prescrição de fundo de direito. Prescrição de trato sucessivo. Vantagens pecuniárias. Supressão por ato comissivo ou omissivo.

## ABSTRACT

Study the application of the Institute of the prescription of obligations and subsequent treatment of substance of law in the face of public administration, noting the legal system of today, and the doctrine and jurisprudence, in order to enable a critical analysis of its application in face of cases. To this end, the institute will be presented with a prescription approach summary of its existence and its application in the Civil Law and Administrative Law. Are detailed rules prescribing the light of the Decree. 20,910, of 01/06/1932, the perspective given in the face of the administration. The thematic approach will focus specifically on the rules established by the Decree of art. 1, identified by the doctrine as the basis for prescription of "bottom right", which is the fundamental legal position, from which all others derive, and in art. 3, rule on limitation of benefits preceding the quinquennium preceding the filing of the suit, the incident related to the obligations of successive tract. Toward this legislative issue discussed here will cover the considerations on the prescription of the actions of citizens in the face of Public Administration, taking into account the presumption of legitimacy of the acts of the Administration and its power of self-protection. Emphasis will be given to cases in which the Administration by act or omission commissive abolish pecuniary advantages from their servers, triggering the statute of limitations. This approach will bring forth the analysis of situations defined in the trial STF and STJ about prescription under the angle of the bottom right and the portions of successive tract. The interference of the public to conduct the outbreak of the limitations period, even to the very right of fulmination administered, also, is one of the analysis that intends to take into account the view of concrete situations. Present the jurisprudential and doctrinal situations will be drawn a line of reasoning that the institute will seek to identify the prescription, the significant concern not only with legal certainty, but also with the legality of administrative acts, the supremacy of public interest and the power of self-protection administration public.

**Key words:** Prescription background in law. Prescription successive tract. Pecuniary advantages. Suppression by act or omission commissive.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>06</b>
<b>1 PANORAMA GERAL DO INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO</b>	<b>12</b>
1.1 Breves considerações acerca da aplicação do Código Civil	12
1.2 Segurança Jurídica como fundamento da prescrição	14
1.3 Prescrição sob a ótica da Administração em relação ao Administrado	17
1.4 Prescrição sob a ótica do Administrado em relação a Administração	19
<b>2 PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA</b>	<b>21</b>
2.1 Prescrição quinquenal	21
2.2 Decreto nº. 20.910/1932	22
2.3 Marco ou termo inicial do prazo prescricional	25
2.4 Suspensão e Interrupção do prazo prescricional	27
<b>3 PRESCRIÇÃO DE FUNDO DE DIREITO E DE TRATO SUCESSIVO</b>	<b>30</b>
3.1 Distinção entre a prescrição das prestações vincendas reguladas pelo art. 3º do Decreto nº. 20.910/1932 (parcelas de trato sucessivo) e a prescrição do fundo de direito prevista no art. 1º do mesmo diploma legal	31
3.2 Prescrição do Fundo de Direito: Aplicação do art. 1º do Decreto nº. 20.910/1932	33
3.3 Prescrição das Parcelas de trato sucessivo: Aplicação do art. 3º do Decreto nº. 20.910/1932	40
3.4 Súmula nº. 85 do Superior Tribunal de Justiça	43
<b>4 ANÁLISE DE CASOS</b>	<b>49</b>
4.1 Caso I	50
4.2 Caso II	55
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>67</b>

## INTRODUÇÃO

O tempo é fator que influencia diversos fatores da vida. No âmbito do direito, pode ter significativa interferência. Pode ser requisito para o seu nascimento, condição para o seu exercício, fator consolidador ou de extinção de direitos.

O decurso do tempo age gerando consequências jurídicas e interferindo na estabilidade e segurança das relações entre os sujeitos de direitos.

De fato nas relações jurídicas o tempo é fator essencial. Considerando a necessidade que o homem tem de estabilidade e segurança para organizar sua vida, o direito busca evitar que determinadas situações fiquem eternamente pendentes, sem que haja previsibilidade com relação ao desfecho de uma relação jurídica.

Nesse contexto, Caio Mário da Silva Pereira assim preceitua:

É, então, na paz social, na segurança da ordem jurídica que se deve buscar o seu verdadeiro fundamento. O direito exige que o devedor cumpra o obrigado e permite ao sujeito ativo valer-se da sanção contra quem quer que vulnere o seu direito. Mas se ele mantém inerte, por longo tempo, deixando que se constitua uma situação contrária ao seu direito, permitir que mais tarde reviva o passado é deixar em perpétua incerteza a vida social. Há, pois, um interesse de ordem pública no afastamento das incertezas em torno da existência e eficácia dos direitos, e este interesse justifica o instituto da prescrição, em sentido genérico. (PEREIRA, 2009, P. 684).

Gerador de consequências jurídicas, o decurso do tempo, atua, assim, como fator relevante na estabilidade e segurança das relações entre os sujeitos de direitos. Assim é a prescrição, que visa impedir a indefinição permanente de determinada situação, funcionando como elemento pacificador dos conflitos de interesses existentes.

Nessa linha de raciocínio, Luís Roberto Barroso reconhece que:

Num Estado democrático de direito, a ordem jurídica gravita em torno de dois valores essenciais: a segurança e a justiça. Para realizar a justiça, tanto material como formal, prevêm-se diferentes mecanismos, que vão da redistribuição de riquezas ao asseguramento do devido processo legal. É para promovê-la que se

defende a supremacia da Constituição, o acesso ao Judiciário, o respeito a princípios como os da isonomia e o da retroação da norma punitiva mais benéfica. A segurança, por sua vez, encerra valores e bens jurídicos que não se esgotam na mera preservação da integridade física do Estado e das pessoas. Ab-rogam-se em seu conteúdo, ao contrário, conceitos fundamentais para a vida civilizada, como a continuidade das normas jurídicas, a estabilidade das situações anteriormente controvertidas. Em nome da segurança jurídica, consolidaram-se institutos desenvolvidos historicamente, com destaque para a preservação dos direitos adquiridos e da coisa julgada. É nessa mesma ordem de idéias que se firmou e difundiu o conceito de prescrição, vale dizer, da estabilização das situações jurídicas potencialmente litigiosas por força do decurso do tempo. (BARROSO, 2001).

Assim, a prescrição é o instituto fundamental da ciência do direito que possui raiz na paz social, na tranquilidade da ordem jurídica. É ela que visa a impedir a indefinição permanente de determinada situação, funcionando como elemento pacificador dos conflitos de interesses existentes.

A prescrição apresenta-se como verdadeira integrante da teoria geral do direito. Em face da força que tem, capaz de consolidar as situações jurídicas e garantir a estabilidade, a prescrição encontra-se nos mais diversos ramos do direito, seja no direito civil, no direito penal, no direito tributário, no direito previdenciário e no direito administrativo. Em cada um desses direitos vai se adequar às peculiaridades existentes no ordenamento sem, contudo, perder a natureza de fato jurídico capaz de produzir consequências na esfera de direitos de certa pessoa.

O estudo aqui proposto envolve o estudo deste instituto no bojo da relação jurídico-administrativa sob o enfoque de duas situações: 1) a prescrição em desfavor do administrado com relação à proteção de seus direitos junto aos poderes públicos (prescrição de fundo de direito) e 2) a prescrição quinquenal de parcelas de trato sucessivo.

A proposta deste trabalho é a abordagem da prescrição de direitos dos administrados em face da Administração Pública, com destaque para a prescrição de trato sucessivo e de fundo de direito, suas diferenças, marco para contagem do prazo prescricional, aplicação em face de situações concretas em que a Administração atuou de forma comissiva e omissiva.



Serão realizadas considerações acerca da situação que dá início ao prazo prescricional, que, se não observado implica a prescrição do “fundo de direito”. Ainda serão cogitadas situações que dão início ao prazo prescricional, que decorrem de lei de efeito concreto ou ato administrativo.

A ideia é traçar considerações acerca da prescrição com uma abordagem com enfoque no Decreto nº 20.910, de 6/1/1932, e na Sumula nº 85 do Superior Tribunal de Justiça. Para tanto, será feita uma análise do instituto à luz do princípio da Segurança Jurídica e de sua aplicação perante a Administração Pública. Serão estudadas situações peculiares em que a negativa da Administração, correta ou não, deflagra o prazo prescricional, seja o direito decorrente de parcelas de tratos sucessivos ou não.

O ponto crucial é realizar uma análise da vulnerabilidade do Administrado diante da Administração em face da negativa do seu direito e diante do prazo prescricional e trazer à tona julgados do STF e do STJ acerca da prescrição, assim como levantar questões concernentes às decisões administrativas que determinam como proceder em relação à contagem do prazo prescricional.

Serão analisadas as situações em que a Administração suprima vantagens pecuniárias de seus servidores e, após, decorrido certo lapso de tempo as reconheça. À vista dessa situação tem-se aqui a problemática de aplicação da prescrição que envolve os seguintes questionamentos:

- Qual a distinção da prescrição de fundo de direito e de trato sucessivo?
- Qual a data a ser considerada para a contagem do marco prescricional em face das duas situações?
- Qual a data a ser considerada para a contagem do marco prescricional quando o surgimento do direito ocorre depois de já decorridos, em tese, o prazo estipulado para a prescrição?

- Como proceder a contagem da prescrição quando o direito vindicado foi negado em apreciação pela Administração em tese e não em caso concreto?
- Como fica o administrado em face da legitimidade dos atos da Administração e diante da prescrição?

Diante desses questionamentos é que será realizado o estudo que aqui se pretende apresentar, analisando as hipóteses e soluções aplicadas com uma visão crítica e inovadora.

Para tanto, será realizada a distinção da prescrição de fundo de direito e de trato sucessivo. Abordada a data a ser considerada para a contagem do marco prescricional em face das duas situações. Levantada, diante de hipóteses, questões como: 1) Qual a data a ser considerada para a contagem do marco prescricional quando o surgimento do direito ocorre depois de já decorridos, em tese, o prazo estipulado para a prescrição? 2) Como proceder a contagem da prescrição quando o direito vindicado foi negado em apreciação pela Administração em tese e não em caso concreto?

Como aspectos importantes para análise crítica da questão, serão trazidos à tona julgados do STF e do STJ acerca da prescrição, assim como levantadas questões concernentes às decisões administrativas que determinam como proceder em relação à contagem do prazo prescricional.

Para chegar ao foco da questão será analisada a prescrição à luz do Decreto nº 20.910/1932 e da Sumula nº 85 do Superior Tribunal de Justiça.

A abordagem temática deste trabalho se concentrará especificamente nas regras estabelecidas pelo Decreto nº 20.910/1932 no art. 1º, identificada pela doutrina como fundamento da prescrição de “fundo de direito”, que é a situação jurídica fundamental, da qual decorrem todas as demais, e no art. 3º, norma relativa à “prescrição das prestações” anteriores ao quinquênio precedente ao ajuizamento da ação, incidente relativamente às obrigações de trato sucessivo.

Serão colacionados valiosos ensinamentos referentes às duas situações – Trato Sucessivo e Fundo de Direito - com excertos de doutrinadores que distinguem as duas situações e de jurisprudência que estabelece sua distinção.

Diante desta exposição, apresentarei uma matéria que está longe de ser trivial e que envolve o tormentoso instituto da prescrição diante do Administrado e da Administração Pública.

Apresentarei uma abordagem doutrinária e jurisprudencial que envolve esta temática.

A questão – diga-se uma vez mais – não é trivial e envolve o sentimento de justiça e de respeito ao direito dos servidores em face da Administração.

Será demonstrado que a noção doutrinariamente reconhecida e jurisprudencialmente assente de que a prescrição de fundo de direito e de trato sucessivo deve obedecer ao Decreto nº 20.910/1932, deve ser mitigada pela insinuação da legitimidade dos atos omissivos e comissivos da Administração.

A proposta ao final deste trabalho é fazer considerações sobre a situação do administrado em face da presunção de legitimidade dos atos da Administração e da deflagração do prazo prescricional.

Será feita uma síntese de todo o estudo, de forma a subsidiar a análise crítica da aplicação do instituto no que concerne à contagem do prazo prescricional, realizando reflexões acerca da aplicação da prescrição em face da presunção de legitimidade dos Atos da Administração e de seu poder de autotutela.

O grande objetivo é estudar a aplicação do instituto da prescrição das obrigações de trato sucessivo e de fundo de direito em face da Administração Pública, observando o

ordenamento jurídico hodierno, bem como a doutrina e a jurisprudência, com o fim de possibilitar uma análise crítica de sua aplicação em face de casos concretos.

Sob esta ótica é que está delimitado o tema objeto deste trabalho: Prescrição em face da Administração Pública – parcelas de trato sucessivo e de fundo de direito.

## **1 – PANORAMA GERAL DO INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO**

### **1.1 – Breves considerações acerca da aplicação do Código Civil**

No que tange às pretensões contra a Administração, o tema da prescrição ganha singulares contornos, que reclamam especiais cuidados. Uma primeira particularidade é a fixação do prazo prescricional, uma vez que o legislador tratou de fixá-lo de forma diferenciada.

Para melhor apreciar a problemática a que se propõe o presente estudo, faz-se necessário trazer à colação, dispositivos normativos referentes à matéria, de modo a obter uma visão cronológica e sistemática do tema.

O Código Civil de 1916 estabelecia regra geral referente aos prazos de prescrição nos seguintes termos:

Art. 177. As ações pessoais prescrevem ordinariamente em vinte anos, as reais em dez entre presentes e, entre ausentes, em quinze, contados da data em que poderiam ter sido propostas.

O art.178 do normativo legal estabeleceu uma série de exceções à regra geral estratificada no art. 177. Relativamente aos prazos prescricionais a que se sujeitavam as pretensões à reparação civil em face da Fazenda Pública, dispunha o art. 178, § 10:

Art. 178 Prescreve:

[...]

§ 10 Em 5 (cinco) anos:

VI – a dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, e bem assim toda e qualquer ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal; devendo o prazo da prescrição correr da data do ato ou fato do qual se originar a mesma ação. Os prazos dos números anteriores serão contados do dia em que cada prestação, juro, aluguer ou salário for exigível.

O dispositivo supracitado menciona as dívidas passivas da União, Estados e Municípios, com sentido de obrigações ou prestações que devem cumprir. Refere-se à toda

ação contra a Fazenda Pública e fixa o início do prazo prescricional a partir do ato ou fato que possibilitar o ajuizamento da ação.

O vigente Código Civil introduziu várias alterações na disciplina da prescrição. Uma delas diz respeito ao prazo genérico da prescrição que passou de vinte para dez anos. As alterações sofridas pelo instituto no atual Código Civil não são objeto de análise deste trabalho e, portanto, não serão aqui mencionadas e nem estudadas.

A menção aos dispositivos do Código Civil visa a informar que a prescrição das ações a favor ou contra a Fazenda Pública pode ser regida pelos princípios do Código Civil, salvo as peculiaridades estabelecidas em leis especiais.

Diante de legislação administrativa específica, não se aplica as normas do Código Civil. Assim, havendo regras específicas sobre prescrição no direito público, elas devem prevalecer. Nessa linha de entendimento assim preceitua Raquel Melo Urbano de Carvalho:

Isto não significa, contudo, a impossibilidade de se valer de regras genéricas do novo Código Civil que possam suprimir lacunas do Direito Administrativo. Assim sendo, na ausência de norma de Direito Administrativo relativa à prescrição no âmbito das relações pertinentes ao Poder Público, é cabível proceder a Integração por normas do Código Civil que figuram como regras gerais, com caráter manifestamente subsidiário. Este é o caso, v.g., da regra do art. 205 do novo Código Civil, a qual consagra norma genérica que pode incidir na ausência de prazo constitucional de prescrição ou decadência pertinente às relações jurídico-administrativas. (CARVALHO, 2009, p. 516).

Nesses termos, o Poder público goza de situação privilegiada no que concerne às prescrições. A prescrição das ações a favor ou contra a Fazenda Pública rege-se pelo Decreto nº 20.910/1932, salvo as peculiaridades estabelecidas em leis especiais, como a prescrição na Previdência Social estabelecida pela Lei nº 8.213, de 27/7/1991; prescrição da ação popular estabelecida no art. 21 da Lei nº 4.717, de 29/6/1965; prescrições estabelecidas no Código Tributário Nacional e outras.

A análise dessas outras espécies de prescrição refoge ao objeto do presente trabalho, que tem como foco a prescrição do direito do administrado em face da

Administração pública estabelecida no Decreto 20.910/1932 relacionada ao fundo de direito e às parcelas de trato sucessivo.

No que tange as pretensões pessoais contra a Fazenda, estas estão sujeitas ao Decreto nº 20.910/1932, que passou a disciplinar a matéria, restando, todavia, mantido o prazo prescricional de cinco anos previsto no Código Civil de 1916:

Art. 1º - As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Art. 2º - Prescrevem igualmente no mesmo prazo todo o direito e as prestações correspondentes a pensões vencidas ou por vencerem, ao meio soldo e ao Montepio civil e militar ou a quaisquer restituições ou diferenças.

Malgrado o art. 1º empregar a expressão “seja qual for a sua natureza”, a jurisprudência e a doutrina anteriores ao Código Civil pacificaram o entendimento de que o prazo de prescrição quinquenal incide apenas em relação aos direitos pessoais.

Realizadas essas breves considerações acerca dos dispositivos legais referentes à prescrição passa-se a análise do instituto à luz da segurança jurídica.

## **1.2 - Segurança Jurídica como fundamento da prescrição**

Em um Estado Democrático de Direito, a ordem jurídica gravita em torno de dois valores essenciais: a segurança e a justiça. Para realizar a justiça preveem-se diferentes mecanismos, que vão da redistribuição de riquezas ao asseguramento do devido processo legal. É para promovê-la que se defende a supremacia da Constituição, o acesso ao judiciário, o respeito aos princípios como os da isonomia e o da igualdade.

Por sua vez, a segurança encerra valores e bens jurídicos que não se esgotam na mera preservação da integridade física do Estado e das pessoas. Abrigam-se em seu conteúdo

conceitos fundamentais para a vida civilizada, como a continuidade das normas jurídicas, a estabilidade das situações constituídas e a certeza jurídica que se estabelece sobre situações anteriormente controvertidas. Em nome da segurança jurídica é que se consolidaram institutos desenvolvidos historicamente, com destaque para a preservação dos direitos adquiridos e da coisa julgada. É nessa ordem de ideias que se firmou e difundiu o conceito de prescrição – da estabilização das situações jurídicas potencialmente litigiosas por força do decurso do tempo.

Nesses termos já preceituava San Tiago Dantas:

Esta influência do tempo, consumido do direito pela inércia do titular, serve a uma das finalidades supremas da ordem jurídica, que é estabelecer a segurança das relações sociais. Como passou muito tempo sem modificar-se o atual estado de coisas, não é justo que se continue a expor as pessoas à insegurança que o direito de reclamar mantém sobre todos, como uma espada de Dâmocles. A prescrição assegura que, daqui em diante, o inseguro é seguro; quem podia reclamar não mais o pode.

De modo que, o instituto da prescrição tem suas raízes numa das razões de ser da ordem jurídica: estabelecer a segurança nas relações sociais – fazer com que o homem possa saber com o que conta e com o que não conta. (DANTAS, 1977, p. 397-398).

Gerador de consequências jurídicas, o decurso do tempo, atua como fator relevante na estabilidade e segurança das relações entre os sujeitos de direitos. Assim, a prescrição é o instituto que visa a impedir a indefinição permanente de determinada situação funcionando como elemento pacificador dos conflitos de interesses existentes.

Nessa ordem de ideias é que se firmou e difundiu o conceito de prescrição. Preliminarmente tal conceito surgiu do reconhecimento da dimensão social do princípio da segurança jurídica.

O princípio da segurança jurídica informa vários institutos jurídicos e encontra-se nas bases das normas sobre prescrição e decadência.

Nessa linha de pensamento, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com consequente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e



consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública. Daí regra que veda a aplicação retroativa. (DI PIETRO, 2008, p. 80).

Embora não se encontre estabelecido de forma expressa na nossa Constituição Federal, o princípio da segurança jurídica se apresenta como princípio constitucional implícito.

De fato, citado princípio encontra respaldo em diversos enunciados normativos inscritos na Constituição brasileira. Está implícito na cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1º); figura no elenco dos direitos fundamentais individuais (art. 5º, caput) e sociais (art. 6º); e resulta implícito do princípio da legalidade (art. 5º, II) e da proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º XXXVI). Também está insculpido, dessa vez, de forma expressa no art. 2º, XII, da Lei nº 9.784/99, que dispõe sobre o Processo Administrativo Federal.

Na base de todas essas legislações, o princípio da segurança jurídica está a demandar a estabilidade, cada vez mais invocada para limitar a revisão dos atos estatais.

Em suma, a regra prescricional erigiu-se em prol do princípio da segurança jurídica que é essência do próprio direito, notadamente do Estado Democrático de Direito. Nesses termos, a prescrição administrativa localiza-se na esfera da necessidade de estabilização das relações jurídicas instauradas entre a administração pública e os administrados e seus servidores públicos.

Neste contexto, tem-se que em prol da segurança jurídica o instituto da prescrição tem influência tanto para a administração quanto para o administrado.

Diante dessas considerações, passa-se a traçar a prescrição sob a ótica da administração em relação ao administrado e do administrado em relação à administração.

### 1.3 - Prescrição sob a ótica da Administração em relação ao Administrado

De acordo com o enunciado da Súmula STF nº 473, com os artigos 114 e 115 da Lei nº 8.112, de 11/12/1990, e com o art. 53 da Lei nº 9.784, de 29/1/1999, a administração pública tem o poder-dever de rever e anular a qualquer tempo os seus próprios atos, aplicando o poder de império, quando estes estiverem eivados de ilegalidade:

#### **Súmula STF nº 473**

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

#### **Lei nº. 8.112/1990**

Art. 114. A administração deverá rever seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade.

Art. 115. São fatais e improrrogáveis os prazos estabelecidos neste Capítulo, salvo motivo de força maior.

#### **Lei nº. 9.784/1999**

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Porém, em conformidade com o art. 54 da Lei nº 9.784/1999, o prazo para a Administração rever seus atos, nos casos em que há efeitos favoráveis para o administrado, é de cinco anos:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Nos termos do dispositivo acima transcrito, a atuação corretiva da Administração encontra, agora, limitação temporal, quando se tratar de ato do qual decorram efeitos favoráveis aos administrados.

Evidencia-se assim a intenção do legislador de relativizar o poder irrestrito, de que dispunha a Administração, de desconstituir a qualquer tempo os atos administrativos surgidos em desconformidade com a lei.

Assim, se desses atos ilegais decorrem efeitos favoráveis aos administrados, sua desconstituição somente se torna possível se operado no prazo de cinco anos, a contar, como regra geral, do surgimento do ato, ressalvando-se a hipótese de reconhecida má-fé dos interessados.

Os atos administrativos de reconhecida invalidade, cuja desconstituição não for mais possível, em virtude de operada a decadência do direito da Administração de revê-los, reputam-se confirmados, restando assegurada a perpetuação de seus efeitos, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

Nessa linha, constata-se a existência de temperamentos ao enunciado sumular nº 473, em julgados dos próprios tribunais superiores. No relatório condutor do Recurso Extraordinário nº 108.182-1/SP, do Supremo Tribunal Federal, foi acolhida a tese do então Subprocurador da República, Gilmar Ferreira Mendes, a qual merece transcrição literal:

Inicialmente, considerava a doutrina européia que os atos administrativos ilegais favoráveis (*rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte*) eram passíveis de revisão independentemente de qualquer providência. Discutia-se apenas sobre a eficácia *ex tunc* ou *ex nunc* do ato anulatório (Hans-Uwe Erichsen e Wolfgang Martens, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin, 1983, p. 239; *Laudabère Traité de Droit Administratif*, vol. I, Paris, 1973, pp. 326/327; Miguel Reale, *Revogação e Anulamento do Ato Administrativo*, 1980, pp. 71/72; Hely Lopes Meirelles, *Estudos e Pareceres de Direito Público*, vol. VIII, 1984, p. 361/365).

Passou-se a entender, posteriormente, que a simples ilegalidade do ato administrativo não se mostrava suficiente para justificar a declaração de nulidade do ato administrativo, devendo levar-se em conta a aparência de legalidade e a convicção na sua legitimidade. [...]

A confiança na legitimidade das providências administrativas e a necessidade de segurança das relações jurídicas acabaram por impor condições ao exercício do poder-dever de autotutela. Nesse sentido, prelecionam Erichsen e Martens que:

‘O princípio da legalidade da administração constitui apenas um dos elementos do postulado do Estado de Direito. Tal postulado contém igualmente os princípios da segurança jurídica (*Rechtssicherheit*) e da paz jurídica (*Rechtsfrieden*), dos quais decorre o respeito ao princípio da boa-fé do favorecido. Legalidade e segurança

jurídica constituem dupla manifestação do Estado de Direito, tendo, por isso, o mesmo valor e a mesma hierarquia. Daí resulta que a solução para um conflito concreto entre matéria jurídica (Rechtsgüter) e interesses há de levar em conta todas as circunstâncias que o caso possa eventualmente ter’.

Assim, em respeito à relevância do princípio da segurança jurídica, após cinco anos e desde que tenha havido boa-fé, fica limitado o poder de autotutela administrativa e, em consequência, não poderá a Administração suprimir os efeitos favoráveis que o ato produziu para seu destinatário.

#### **1.4 - Prescrição sob a ótica do Administrado em relação à Administração**

O administrado pode exercer, a qualquer tempo, o direito de requerer suas vantagens pessoais junto ao administrador, conforme disposto na Constituição Federal de 1988:

Art. 5º

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

Nesse sentido, com relação ao servidor público, o art. 104 da Lei nº 8.112/1990 assegura “(...) o direito de requerer aos Poderes Públicos, em defesa de direito ou interesse legítimo”.

No entanto, vale lembrar que, em nome da segurança jurídica, o direito de petição prescreve em cinco anos, se a lei não estabelecer outro prazo.

Nesse sentido Raquel Melo Urbano de Carvalho, assim disciplina:

Não são raras as situações em que o Poder Público, firmando relações jurídicas com terceiros, acaba por inobservar direitos reconhecidos pelo ordenamento a estes terceiros. Os titulares do direito violado submetem-se ao prazo prescricional fixado na legislação federal para aviar a sua pretensão, ou seja, para exigir a reparação administrativa ou o cumprimento da obrigação.

Atentando para competência da União para legislar sobre prescrição, cumpre observar o Decreto nº 20.910/32, lei em sentido material porquanto editado pelo governo provisório de Getúlio Vargas, que fixa no artigo 1º, *in verbis*:

“Art.1º. As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em 5 (cinco) anos, contados da data do ato ou fato do qual se originarem”. (CARVALHO, 2009, p. 517)

Dessa forma, a Administração deve observar, preliminarmente, quando da análise do requerimento, a sua tempestividade.

A contagem desse prazo, ou seja, o marco prescricional, começa a fluir a partir da publicação do ato, ou, da data da ciência do interessado, quando este não for publicado, como dispõe o artigo 110 da mesma Lei nº 8.112/1990, a seguir transcrito:

Art. 110 O direito de requerer prescreve:

I - em 5 (cinco) anos, quanto aos atos de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou que afetem interesse patrimonial e créditos resultantes das relações de trabalho;

(...)

Parágrafo único. O prazo de prescrição será contado da data da publicação do ato impugnado ou da data da ciência pelo interessado, quando o ato não for publicado.

É sob a ótica do administrado é que será delimitado o trabalho aqui proposto. A prescrição que se propõe a tratar neste estudo encontra-se afeta à prescrição vista do ângulo de direitos contra a Administração, invocados em ações perante o Judiciário ou perante a própria Administração. Tal prescrição recebe a denominação de prescrição quinquenal, pois como o próprio adjetivo está a indicar, o prazo em que ocorre é de cinco anos.

## 2 - PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA

### 2.1 - Prescrição quinquenal

Realizadas essas considerações acerca da prescrição, passa-se ao estudo do tema em apreço que se encontra limitado à prescrição de pretensões do administrado em face da Administração Pública.

Em teoria geral do direito conceitua-se a prescrição como a perda ou extinção de uma pretensão, que nasce a partir de um direito – *actio nata* – “segundo o qual a prescrição se inicia com o nascimento da pretensão, que nasce com a violação do direito em face de um ato concreto” (Miranda, 2000, p. 332), em virtude da inércia do seu titular em não reclamá-lo dentro do prazo previsto em lei.

De acordo com o Professor Rubens Limongi França (1995, p. 359), “Prescrição é a perda da ação atribuída a um direito, e de toda sua capacidade defensiva, em consequência do não-uso delas durante um determinado espaço de tempo”.

Assim, a prescrição está ligada ao transcurso do tempo e à inércia do titular do direito.

Maria Sylvia Zanella di Pietro, por sua vez, observa que a prescrição administrativa pode ser vista sob dois ângulos:

A prescrição administrativa sob duas óticas: a da Administração Pública em relação ao administrado e deste em relação à Administração. Na primeira, é a perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos ou para que aplique penalidades administrativas, de outro, é a perda do prazo de que goza o particular para recorrer de decisão administrativa. (DI PIETRO, 2008, p. 647).

Na limitada perspectiva de pretensões em face da Administração Pública, a palavra prescrição recebe a peculiar adjetivação quinquenal, uma vez que o prazo de cinco anos corresponde ao tempo limite que ela efetivamente ocorre perante o Poder Público.

A chamada prescrição quinquenal encontra-se regulada no Decreto nº 20.910/1932, diploma que se aplica às dívidas passivas da Administração Pública, referindo-se às ações de natureza pessoal.

A abordagem do estudo aqui proposto se concentrará na questão relativa à prescrição das ações pessoais contra a Fazenda Pública. Para tanto, será destacada a hipótese na qual a Administração suprima vantagens pecuniárias de seus servidores, identificando se trata de prescrição de trato sucessivo ou de fundo de direito.

## **2.2 - Decreto nº. 20.910/1932**

A perda da oportunidade de ajuizamento da ação pelo transcurso do prazo é tratada pelo legislador brasileiro, especialmente no âmbito do Direito Administrativo, mediante leis específicas. Interessa-nos destacar o Decreto nº 20.910/1932, que dispõe sobre a prescrição das ações pessoais contra a Fazenda Pública e suas autarquias.

Os titulares do direito submetem-se ao prazo prescricional fixado na legislação federal para levar a efeito sua pretensão, ou seja, para exigir o cumprimento da obrigação pela Administração Pública. O diploma basilar que regula a prescrição das pretensões em face da Administração Pública – Decreto nº 20.910/1932 – assim dispõe:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

2º Prescrevem igualmente no mesmo prazo todo o direito e as prestações correspondentes a pensões vencidas ou por vencerem, ao meio soldo e ao montepio civil e militar ou a quaisquer restituições ou diferenças.

Art. 3º Quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos, a prescrição atingirá progressivamente as prestações à medida que completarem os prazos estabelecidos pelo presente decreto.

O citado decreto estabelece no art. 1º regra identificada pela doutrina como fundamento da prescrição de “fundo de direito”, que é a situação jurídica fundamental, da qual decorrem todas as demais e no art. 3º norma relativa à “prescrição das prestações” anteriores ao quinquênio precedente ao ajuizamento da ação, incidente relativamente às obrigações de trato sucessivo.

Nas situações em que o Poder Público se recusar a executar o direito do servidor, ultrapassado o prazo prescricional, o interessado, caso não reclame no mesmo prazo, perde a possibilidade de exigir as vantagens decorrentes do direito inadimplido. Tem-se, assim, fulminado o próprio “fundo de direito”. Isso significa que a situação jurídica fundamental a partir da qual surgiu a pretensão do credor extingui-se em virtude de sua própria inércia.

A situação que dá início ao prazo prescricional que, se não observado implica a prescrição do “fundo de direito”, pode decorrer de lei de efeito concreto ou ato administrativo.

Em outras situações, não se identifica a prescrição do “fundo de direito”. Nesses casos, tratando de obrigações de trato sucessivo, entende-se que o “fundo de direito” permanece incólume, e, dessa forma, são atingidas tão somente as prestações anteriores ao quinquênio que antecedeu o reclame do direito. Isso significa que, se não foi indeferido pelo Poder Público o direito reclamado, prescrevem somente as prestações anteriores ao quinquênio que precede o ajuizamento da demanda.

A Súmula 443 do Supremo Tribunal Federal já pacificava o entendimento de que “a prescrição das prestações anteriores ao período previsto em lei não ocorre, quando não



tiver sido negado, antes daquele prazo, o próprio direito reclamado ou a situação jurídica de que ele resulta”.

Em outras palavras, o silêncio administrativo é insuficiente para extinguir a pretensão decorrente de um direito não explicitamente recusado, hipótese em que a prescrição atinge progressivamente as prestações, à medida que se completar o prazo quinquenal fixado no Decreto nº 20.910/1932 relativamente a cada uma das prestações periódicas.

Em Manual de Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho assim preceitua:

O tema reclama que se considere a natureza do ato que deu origem à lesão. Nesse caso, é importante distinguir as condutas comissivas e as condutas omissivas do Estado. Quando é comissiva, isto é, quando o Estado se manifestou expressamente, a contagem do prazo prescricional se dá a partir dessa expressão da vontade estatal. Aqui a prescrição alcança o próprio direito, ou, como preferem alguns, o próprio fundo do direito. Quando, ao contrário, o Estado se mantém inerte, embora devesse ter reconhecido o direito do interessado, a conduta é omissiva, isto é, o Estado não se manifestou quando deveria fazê-lo. Nesse caso, a contagem se dá a partir de cada uma das prestações decorrentes do ato que o Estado deveria praticar para reconhecer o direito, e não o fez. A prescrição, aqui, alcança apenas as prestações, mas não afeta o direito em si. (CARVALHO FILHO, 2006, p. 842).

Tal entendimento foi pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça ao editar o Enunciado Sumular nº 85 que dispõe:

Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura.

Nesses termos, pode-se afirmar que sempre que a lei ou um ato administrativo gere efeito concreto imediato concedendo direitos, inicia-se o prazo de prescrição para que o interessado reclame junto à Administração o cumprimento da obrigação prevista. Ao final do prazo prescricional, se o interessado não exercer o direito de ação, ocorrerá a extinção da pretensão perante a Administração Pública, extinguindo-se o próprio “fundo de direito”. O mesmo não ocorrerá com as relações de trato sucessivo que se protraem no tempo, que se cumprem por meio de atos reiterados. Nessa hipótese, a obrigação não ocorre em um só

momento, mas se desenvolve num lapso temporal, tem caráter continuado; assim, a prescrição atingirá apenas as prestações já vencidas há mais de cinco anos, mantendo intacto o fundo do direito.

### 2.3 – Marco ou Termo inicial do prazo prescricional

Antes de adentrarmos na questão atinente a prescrição do fundo de direito e de parcelas de trato sucessivo, é importante definir o marco ou termo inicial, ou seja, o momento a partir do qual se inicia a contagem do prazo de prescrição.

Segundo Elody Nassar :

Esse marco é contado a partir da consolidação de uma situação jurídica fundamental que estabelece um ponto certo e delimitado para a eventual impugnação de um ato lesivo de direito.

Essa situação jurídica fundamental, no dizer da mais renomada doutrina, importa em ato único do qual derivam os subsequentes e que, portanto, se torna definitivo se não impugnado em tempo hábil, juntamente com todos os seus efeitos. (NASSAR, 2009, p. 273).

Os julgados do STJ a seguir elencados ajudam a compreender melhor o assunto:

#### **AgRg no Ag nº 804.092/SP**

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. VALORES DEVIDOS. PRESCRIÇÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. MARCO INICIAL. RECONHECIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. PRECEDENTES. VALIDADE DA CERTIDÃO EXPEDIDA PELA ADMINISTRAÇÃO. VERIFICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N.º 07 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

1. O Tribunal *a quo* afastou a preliminar de prescrição, ao fundamento de que a pretensão dos Autores originou-se há menos de cinco anos, contados do reconhecimento do seu direito pela Administração, sendo que o marco inicial da contagem do prazo prescricional foi fixado no momento do reconhecimento do direito na via administrativa, encontrando-se, portanto, a decisão hostilizada em consonância com a jurisprudência desta Corte.

#### **REsp 1.042.510/SP**

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. EX-POLICIAL MILITAR. REINTEGRAÇÃO. PRESCRIÇÃO DO PRÓPRIO FUNDO DE

DIREITO. SÚMULA 18/STF. APLICABILIDADE. MATÉRIA FÁTICA. EXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL PREJUDICADO. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. A demissão de servidor público – ato de efeito concreto modificador de sua situação jurídica perante a Administração – é o termo inicial para a contagem do prazo prescricional de 5 (cinco) anos.

#### **REsp 1.154.258/MG**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. ACIDENTE DO TRABALHO. MARCO PRESCRICIONAL.

(...)

2. Nas ações indenizatórias por acidente de trabalho, o marco prescricional é a data em que o autor ficou ciente da definitividade do dano.

3. Tendo sido comprovado que apenas em 10.07.95 fora diagnosticada a perda efetiva da visão do recorrente, não está prescrita a ação indenizatória ajuizada em 09.11.99.

#### **REsp 1.154.985/MG**

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE 160%. SUPRESSÃO DA VANTAGEM A PARTIR DA VIGÊNCIA DA LEI ESTADUAL N.11.728/94. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DE FUNDO DE DIREITO.

1. Segundo o princípio da *actio nata*, ocorrendo a supressão de vantagem remuneratória, é nesse momento que surge a pretensão do autor, data a partir da qual será contado o prazo prescricional contido no art. 1º do Decreto n. 20.910/32.

2. Com a vigência da Lei Estadual n. 11.728/94, a Administração suprimiu dos vencimentos dos servidores a vantagem denominada "Gratificação Especial de 160%", sendo este o marco inicial para a contagem da prescrição.

#### **AgRg no REsp 746.253/RS**

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. CIVIL E ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO DE FUNDO DE DIREITO. REVISÃO DE ATO DE APOSENTADORIA. INCLUSÃO DE TEMPO DE SERVIÇO INSALUBRE. ARTIGO 1º DO DECRETO Nº 20.910/32. IMPROVIMENTO.

1. Este Superior Tribunal de Justiça orienta-se no sentido de reconhecer a prescrição do próprio fundo de direito como própria às hipóteses de revisão de ato de aposentadoria, em se verificando o transcurso de mais de cinco anos entre o ato de sua concessão e a propositura da ação dirigida à sua modificação.

2. Agravo regimental improvido.

Nos acórdãos acima apresentados, verifica-se que o marco inicial pode ser dependendo do caso: o momento em que o direito foi reconhecido na esfera administrativa; o dia em que a vantagem reclamada foi suprimida; ou a data do ato de efeito concreto que alterou a situação do servidor.

## 2.4 - Suspensão e Interrupção do prazo prescricional

Outra questão que merece destaque é a suspensão e a interrupção da prescrição, matérias tratadas no Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

Segundo Elody Nassar:

Chama-se suspensão a circunstância especial, em vista de que a lei paralisa a fluência do prazo prescricional. As causas suspensivas da prescrição são as que, temporariamente, paralisam o seu curso; superado o fato suspensivo, a prescrição continua a correr, computado o tempo decorrido antes dele.

Denomina-se interrupção a ocorrência de um fato hábil a destruir o efeito do tempo já decorrido, com a anulação da prescrição já iniciada. As causas interruptivas da prescrição são as que inutilizam a prescrição iniciada, de modo que o seu prazo recomeça a correr da data do ato que a interrompeu ou do último ato do processo que a interromper (CC, art. 202, parágrafo único). (NASSAR, 2009, p. 156).

O Decreto nº 20.910/1932 disciplina aspectos relacionados à suspensão e à interrupção, nos seguintes termos:

Art. 4º Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, no reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

Parágrafo Único. A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano.

Art. 5º Não tem efeito de suspender a prescrição a demora do titular do direito ou do crédito ou do seu representante em prestar os esclarecimentos que lhe forem reclamados ou o fato de não promover o andamento do feito judicial ou do processo administrativo durante os prazos respectivamente estabelecidos para extinção do seu direito à ação ou reclamação.

(...)

Art. 8º. A prescrição somente poderá ser interrompida uma vez.

Art. 9º. A prescrição interrompida recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo.

A jurisprudência do STJ é pacífica no entendimento de que, na situação de haver requerimento do servidor, a prescrição na via administrativa é suspensa, de acordo com o

disposto no art. 4º do Decreto nº 20.910/1932, acima citado. Tal entendimento encontra-se exemplificado nos seguintes acórdãos: AgRg no AgRg no Resp nº 1.081.649/SE, Relator Ministro Jorge Mussi, DJe de 16/3/2009 e REsp nº 567.332/DF, Relatora Ministra Laurita Vaz, DJ de 13/8/2007, restando este último assim ementado.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO PÚBLICO. DELEGADO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. CURSO DE FORMAÇÃO. REMUNERAÇÃO. "AJUDA DE CUSTO". CABIMENTO. EDITAL N.º 019/94-IDR. NULIDADE DE CLÁUSULA EDITALÍCIA. OFENSA AO ART. 535, INCISO II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. NÃO OCORRÊNCIA. PRESCRIÇÃO. TERMO A QUO. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DO PRAZO. ART. 4.º, PARÁGRAFO ÚNICO, DO DECRETO N.º 20.910/32. PRESCRIÇÃO AFASTADA.

1. Afasta-se a alegada ofensa ao art. 535, inciso II, do Código de Processo Civil, porquanto a questão relativa à prescrição foi devidamente enfrentada pelo Tribunal de origem, a despeito de não ter levado em consideração a argumentação do apelante. Isso, todavia, não configura a omissão ensejadora dos embargos de declaração.

2. Segundo o Princípio da Actio Nata, o prazo prescricional apenas tem início com o nascimento da pretensão passível de ser deduzida em juízo, o que, na hipótese, ocorreu com o não pagamento da denominada "ajuda de custo" no período compreendido entre 01/08/1995 a 10/11/1995, correspondente ao tempo de duração do Curso de Formação para ingresso no cargo de Delegado da Polícia Civil do Distrito Federal. Precedentes.

3. A formalização de requerimento administrativo provoca a suspensão do prazo prescricional, e não a sua interrupção, nos termos do art. 4º do Decreto n.º 20.910/32. Assim sendo, indeferido o pedido, a contagem do interstício de tempo recomeça, devendo ser levado em conta o lapso temporal anteriormente decorrido. Precedentes.

4. Considerando a data de início do curso de formação, 01/08/1995, como termo inicial do prazo prescricional, verifica-se o decurso do prazo de 10 meses e 10 dias até o protocolo do requerimento administrativo, remanescendo o prazo de 4 anos, 1 mês e 20 dias, que computados a partir do indeferimento do referido pleito administrativo, resulta na fixação do termo final em 13/04/2001. Tendo sido a presente ação ajuizada em 09/11/2000, é de ser afastada a prescrição relativamente a todo o período do curso de formação.

5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido, para afastar a prescrição de todo o período do curso de formação, mantendo-se o acórdão recorrido quanto aos demais aspectos.

Há também o firme posicionamento de que, tendo sido o direito reconhecido administrativamente, interrompe-se a prescrição, como se vê, por exemplo, no AgRg no Ag nº 890.685/SP, Relatora Ministra Laurita Vaz, DJ de 29/10/2007 e no AgRg no AG nº

435.431/SP, Relator Ministro Hélio Quaglia Barbosa, DJ de 22/11/2004, restando este assim ementado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. CORREÇÃO MONETÁRIA. DIFERENÇAS SALARIAIS PAGAS EM ATRASO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. NOVA CONTAGEM DO PRAZO EM DECORRÊNCIA DA SUA INTERRUPÇÃO PELO RECONHECIMENTO DA DÍVIDA PELA ADMINISTRAÇÃO. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. A questão federal suscitada não foi apreciada pelo v. acórdão recorrido, pelo que não restou cumprido o requisito do prequestionamento.
2. Incidência da Súmula nº 282 do STF, *in verbis*: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada".
3. Não há que se falar em ocorrência da prescrição quinquenal prevista no artigo 3º do Decreto nº 20.910/32, já que a partir do pagamento das parcelas em atraso, reiniciou-se nova contagem do prazo, anteriormente interrompido.
4. Interrupção da prescrição quando houver reconhecimento do direito do autor que, no caso, ocorreu com o pagamento, em atraso, das diferenças de vencimentos pela Administração.
5. Agravo regimental a que se nega provimento.

Traçadas essas considerações, passa-se a análise da distinção entre a prescrição estabelecida no art. 1º e 3º do Decreto nº 20.910/1932 (parcelas de trato sucessivo e de fundo de direito), aplicação dos arts. 1º e 3º do citado regulamento e da Sumula nº 85 do STJ.

### 3. - PRESCRIÇÃO DE FUNDO DE DIREITO E DE TRATO SUCESSIVO

O art. 1º do Decreto nº 20.910/1932 estabelece que prescrevem em cinco anos as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, assim como qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza.

Consoante o art. 3º do mesmo diploma legal, quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos a prescrição atingirá progressivamente as prestações, à medida que completarem os prazos estabelecidos pelo citado Decreto.

Vê-se que, na hipótese de prestações periódicas, tais como vencimentos, devidas pela Administração, não ocorrerá, propriamente, a prescrição da ação, mas tão somente, a prescrição das parcelas anteriores aos cinco anos de seu ajuizamento. Nesse caso, fala-se em prescrição de trato sucessivo, já que, continuamente, o marco inicial do prazo prescricional para ajuizamento da ação se renova.

Bem diverso é o tratamento dado à chamada prescrição de fundo de direito, em relação à qual não há renovação do marco inicial para ajuizamento da ação. Destarte, uma vez determinado o momento em que a Administração incorre em dívida com o administrado, a partir daí, inicia-se o cômputo do prazo prescricional.

Assim, é de suma importância estabelecer a distinção entre a prescrição que atinge o próprio fundo do direito e a prescrição que alcança apenas os efeitos dele decorrentes.

Acerca do tema, José dos Santos Carvalho Filho assim leciona:

Os estudiosos e várias decisões judiciais têm diferenciado as hipóteses da prescrição da ação, também denominada de prescrição do fundo de direito, e a prescrição das prestações. Diante do sistema segundo o qual a prescrição atinge a pretensão, traçado pelo novo Código Civil, pode-se modernamente fazer alusão à “prescrição da pretensão ao reconhecimento do direito” e à “prescrição da pretensão à cobrança dos efeitos pecuniários”, expressões que correspondem às clássicas denominações referidas.

Na prescrição da ação, o interessado na tutela de seu direito material em face da Fazenda Pública perde a oportunidade de formular a pretensão defensiva por intermédio da ação judicial. Aqui é indiferente que do ato lesivo haja, ou não, efeitos futuros. Consumada a prescrição quinquenal, a Fazenda fica livre da ação do particular não só em relação ao direito material originário, como também no que toca aos efeitos deste.

Há casos, porém, em que ocorre apenas a prescrição das prestações, ou seja, dos efeitos do ato originário. Em outras palavras, o direito decorrente do ato permanece intocado. Em compensação, tornam-se prescritas as parcelas dele decorrentes anteriores a cinco anos, resguardando-se as que ocorreram nos cinco anos anteriores ao fato interruptivo. Por exemplo: se o direito nasceu há oito anos, e o interessado pleiteia judicialmente os efeitos dele, as prestações relativas aos três primeiros anos estarão prescritas, mas as dos últimos cinco anos não o estariam.

O tema reclama que se considere a natureza do ato que deu origem à lesão. Nesse caso, é importante distinguir as condutas comissivas e as condutas omissivas do Estado. Quando é comissiva, isto é, quando o Estado se manifestou expressamente, a contagem do prazo prescricional se dá a partir dessa expressão da vontade estatal. Aqui a prescrição alcança o próprio direito, ou, como preferem alguns, o próprio fundo do direito. Quando, ao contrário, o Estado se mantém inerte, embora devesse ter reconhecido o direito do interessado, a conduta é omissiva, isto é, o Estado não se manifestou quando deveria fazê-lo. Nesse caso a contagem se dá a partir de cada uma das prestações decorrentes do ato que o Estado deveria praticar para reconhecer o direito, e não o fez. A prescrição, aqui, alcança apenas as prestações, mas não afeta o direito em si. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 1117-1118).

Indispensável, portanto, sabermos distinguir as hipóteses de incidência de uma e outra espécie de prescrição, já que há consequências jurídicas diversas.

### **3.1 - Distinção entre a prescrição das prestações vincendas reguladas pelo art. 3º do Decreto nº. 20.910/1932 (parcelas de trato sucessivo) e a prescrição do fundo de direito previsto no art. 1º do mesmo diploma legal**

O Exmo. Sr. Ministro Moreira Alves, no voto proferido no RE nº 110.419/SP, esclarece o sentido da expressão fundo de direito:

Fundo de direito é expressão utilizada para significar o direito de ser funcionário (situação jurídica fundamental) ou o direito a modificação que se admitem com relação a essa situação jurídica fundamental, como reclassificações, reenquadramentos, direito a adicionais por tempo de serviço, direito à gratificação por prestação de serviços de natureza especial, etc.



Assim, se, por exemplo, a pretensão do autor consistir no reconhecimento de um enquadramento, está-se diante de um pedido pertinente a uma situação jurídica fundamental. Dessa pretensão decorrerá, naturalmente, efeitos pecuniários, porém, não constituem esses efeitos a base do pedido.

No mesmo voto, o Exmo Ministro acaba por apontar o sentido da denominada prescrição de trato sucessivo:

A pretensão ao fundo do direito prescreve, em direito administrativo, em cinco anos a partir da data da violação dele, pelo seu não reconhecimento inequívoco. Já o direito a perceber as vantagens pecuniárias decorrentes dessa situação jurídica fundamental ou de suas modificações ulteriores é mera consequência daquele, e sua pretensão, que diz respeito a quantum, renasce cada vez em que este é devido (dia a dia, mês a mês, ano a ano, conforme a periodicidade em que é devido seu pagamento), e, por isso, se restringe às prestações vencidas há mais de cinco anos, nos termos exatos do artigo 3º do Decreto nº 20.910/32.

Infere-se desse julgado que as obrigações de trato sucessivo são aquelas decorrentes de uma situação jurídica fundamental já reconhecida. Não está em pauta a condição funcional do servidor. Nas obrigações de trato sucessivo o direito ao quantum se renova de tempo em tempo, daí porque o prazo prescricional recomeça cada vez que surge a obrigação seguinte.

A jurisprudência tem diferenciado a prescrição que atinge o denominado “fundo de direito” da prescrição de prestações sucessivas ou vincendas, como demonstram as seguintes ementas:

**RE 102.071/SP**

Prescrição quinquenal – Vantagem não incorporada (adicionais por tempo de serviço) - Prescrição do direito – Decreto 20.910/32, art. 1º - Distinção entre simples prescrição do fundo do direito, prevista no art. 1º, que está em causa – Jurisprudência do STF consubstanciada em que a prescrição, pelo próprio princípio da *actio nata*, atinge o próprio direito instituído quando não reclamado *opportuno tempore*.

**REsp 86.345/SP**

Administrativo. Servidor público. Gratificação funcional. LC nº 218/79. Prescrição. Fundo de direito.

Havendo ato positivo da Administração suprimindo a gratificação pretendida pelos servidores, a prescrição atinge o próprio fundo de direito, se a ação é proposta após o quinquênio legal.

**RE 99.544/SP**

Prescrição. A prescrição do art. 1º do Decreto nº 20.910/32 refere-se ao próprio direito, não se confundindo com a prescrição de prestações. Assim o direito a que a Administração Pública pratique um ato, de que decorrem benefícios a funcionários, prescreve em cinco anos.

Assim, pode-se abstrair dos julgados acima que se o pedido do servidor consistir em reconhecer uma gratificação, prevista em lei específica e não concedida pela Administração, está-se diante de um pedido pertinente a uma situação jurídica fundamental, da qual ocorre a prescrição do próprio fundo do direito se não reivindicado no prazo de cinco anos. Caso a pretensão do servidor objetive o pagamento de valores decorrentes da mudança de uma determinada gratificação, já reconhecida pela Administração, tem-se que o direito almejado é somente os efeitos pecuniários de uma relação jurídica fundamental anteriormente constituída. Assim prescrevem somente as parcelas vencidas.

Realizadas as distinções, passa-se a análise de cada situação.

### **3.2 - Prescrição do fundo de direito: aplicação do art. 1º do Decreto nº. 20.910/1932**

A prescrição do fundo de direito tem suporte legal no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932, *verbis*:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Para aplicação do dispositivo é necessário entender que deverá ser observado um marco inicial para a contagem do prazo prescricional. Esse marco é contado a partir da consolidação de uma situação jurídica fundamental que estabelece um ponto certo e delimitado para a eventual impugnação de um ato lesivo de direito.

Essa situação jurídica fundamental importa em ato único do qual derivam os subsequentes e que, portanto, torna-se definitivo se não impugnado em tempo hábil, juntamente com todos os seus efeitos.

Como já consignado, o eminente Ministro Moreira Alves assim conceituou o fundo de direito:

Fundo de direito é expressão utilizada para significar o direito de ser funcionário (situação jurídica fundamental) ou o direito a modificação que se admitem com relação a essa situação jurídica fundamental, como reclassificações, reenquadramentos, direito a adicionais por tempo de serviço, direito à gratificação por prestação de serviços de natureza especial, etc. (RE 110.419/SP)

Para melhor compreensão, analisa-se a hipótese de lei que altera o enquadramento do servidor. A alteração funcional efetuada pela norma jurídica é o marco definido e único para a contagem do prazo prescricional.

Veja-se o acórdão abaixo:

**REsp 439.609/MG**

ADMINISTRATIVO. REVISÃO DE ENQUADRAMENTO. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADO.

1 – Tratando-se de lei que altera o enquadramento de servidor, incide a prescrição do fundo de direito, contando-se o prazo a partir do próprio ato, porquanto seus efeitos concretos refletem alteração na situação funcional do servidor desde logo. Não há falar, portanto, em prescrição quinquenal, pois o lapso temporal atinge, *in casu*, o próprio direito de ter revisto o enquadramento.

2 – Malgrado a tese de dissídio jurisprudencial, há necessidade, diante das normas legais regentes da matéria (art. 541, parágrafo único do CPC c/c o art. 255 do RISTJ), de confronto, que não se satisfaz com a simples transcrição de ementa, entre o acórdão recorrido e trechos das decisões apontadas como divergentes, mencionando-se as circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados. Ausente a demonstração analítica do dissenso, incide o óbice da súmula 284 do Supremo Tribunal Federal.

3 – Recurso conhecido em parte (alínea a).

Conforme dito anteriormente, o reenquadramento refere-se à alteração da própria situação funcional do servidor, o que, por sua vez, acarreta na prescrição do fundo de direito.

O STJ já estabeleceu a noção de fundo de direito como aquele ato que se definiu e ficou estanque em um determinado momento, a partir do qual foi alterada a situação jurídica fundamental, tendo firmado entendimento no sentido de que, nas ações em que os servidores públicos visam configurar ou restabelecer uma situação jurídica, cabe ao servidor reclamá-la dentro do quinquênio seguinte, sob pena de ver o seu direito prescrito, consoante estipulado no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932.

A título de esclarecer, o seguinte julgado:

**REsp 457.323/SP**

PROCESSO CIVIL – ADMINISTRATIVO – RECURSO ESPECIAL – SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES APOSENTADOS – ADICIONAL DE INSALUBRIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 432/85 – PERCEPÇÃO DO BENEFÍCIO – AÇÃO AJUIZADA EM 03/96 – PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO RECONHECIDA – ARTIGO 1º E SEQUINTE DO DECRETO Nº 20.910/32 – INFRINGÊNCIA AOS ARTS. 128 E 460 DO CPC – MATÉRIA PREJUDICADA.

1 – Não tendo sido requerido o benefício do “adicional de Insalubridade”, *opportuno tempore*, acarretando com isso o não pagamento da vantagem ora postulada, apresenta-se evidenciada a ocorrência da prescrição quinquenal, atingindo-se o próprio direito. Aplicação do art. 1º e seguintes, do Decreto nº 20.910/32, posto tratar-se de norma de efeito concreto editada em 1985 (LC nº 432) e a ação ajuizada somente em 03/96.

2 – Precedentes (STF, RE nºs 110.4109/SP, 97.631/SP, 80.913/RS e 109.295/RS e STJ REsp nºs 212292/CE e 439.682/SP).

3 – Prejudicialidade da análise de infringência aos artigos 128 e 460 do Estatuto Processual Civil.

4 – Recurso conhecido, nos termos acima expostos e, neste aspecto, parcialmente provido para, reformado o v. acórdão de origem, reconhecer a prescrição, fulcrada no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, julgando extinto o processo, invertendo-se o ônus da sucumbência já fixados na r. sentença monocrática, todavia, sobre o valor dado à causa.

No precedente acima transcrito o pleito se referia ao próprio direito, no caso ao adicional de insalubridade, que configura a situação jurídica fundamental. Nesses termos o não exercício da ação no prazo de cinco anos acarreta na prescrição do fundo de direito.

No voto condutor do acórdão em análise constam considerações acerca da possibilidade da prescrição ser afastada nesses termos:

[...]

Registre-se que, se supostamente estivesse em questão apenas o pagamento de correção monetária, a prescrição seria afastada, pois o foco da contenda estaria centrado no quantum, ou seja, em prestações de trato sucessivo e não do fundo de direito, aplicando-se, ao caso hipotético, as Súmulas 443/STF e 85/STJ. (REsp 457323/SP).

Assim, fica claro que os aspectos relacionados ao valor, como, por exemplo, o relativo ao pagamento a menor de certa vantagem pecuniária, dizem respeito à prescrição de trato sucessivo, que será analisada a seguir. Se, todavia, pleiteia-se o próprio reconhecimento do direito à vantagem, aplica-se a prescrição de fundo de direito.

Outra situação que se refere ao fundo de direito é a que pretende restabelecer vantagem acessória de um direito principal. O entendimento jurisprudencial é o de que prescreve nesta hipótese o próprio fundo de direito, uma vez que a pretensão encontra-se relacionada à concessão de vantagem pecuniária que necessita do reexame prévio da situação jurídica fundamental.

Com efeito é esta a orientação adotada pelo STJ, conforme os seguintes julgados:

**AgRG no REsp 299.738/SP**

AGRAVO INTERNO. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO ETADUAL. REENQUADRAMENTO FUNCIONAL. REVISÃO. APROVEITAMENTO DE PONTOS. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. JURISPRUDÊNCIA UNIFORME.

I – A cediça jurisprudência da 3ª Seção deste Tribunal, após refletir sobre o tema circunscrito entre o diverso tratamento dado aos casos da Paraíba (reenquadramento funcional) e dos de São Paulo (aproveitamento pretérito dos pontos na revisão do reenquadramento funcional), unificou posicionamento, a fim de restabelecer a premissa maior, qual seja, a vantagem econômica oriunda do aproveitamento de pontos é secundária em comparação com o aludido reenquadramento funcional,

oportunidade em que restou consolidado o entendimento da ocorrência da prescrição do próprio fundo de direito para os dois casos, já que em ambos a pretensão circunscreve-se à concessão de vantagens pecuniárias que prescindem, inexoravelmente, do reexame prévio da revisão do reenquadramento funcional.

II – Neste diapasão, havendo requerimento de aproveitamento de pontos para propiciar alteração no enquadramento funcional, após o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, impõe-se afastar o verbete Sumular 85 – STJ, para reconhecer a prescrição do próprio fundo de direito e não apenas das parcelas anteriores ao quinquênio da propositura da ação, já que o exame da premissa menor requer a concessão da premissa maior, qual seja, do multicitado reenquadramento.

III – Agravo regimental desprovido.

#### **EResp 239.562/SP**

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. APROVEITAMENTO DE PONTOS. EVOLUÇÃO FUNCIONAL. LC 180/78. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO.

1 – Refletindo sobre o tema circunscrito entre o diverso tratamento dado aos casos da Paraíba (reenquadramento funcional) e os de São Paulo (aproveitamento pretérito dos pontos na revisão do reenquadramento funcional), a Eg. 3ª Seção unificou posicionamento, a fim de restabelecer a premissa maior, qual seja, a vantagem econômica oriunda do aproveitamento de pontos é secundária em comparação com o aludido reenquadramento funcional, oportunidade em que restou consolidado o entendimento da ocorrência da prescrição do próprio fundo de direito para os dois casos, já que em ambos a pretensão circunscreve-se à concessão de vantagens pecuniárias que prescindem, inexoravelmente, do reexame prévio da revisão do reenquadramento funcional (Embs. no Resp 189.358/SP, Rel. Gilson Dipp, DJ 20.11.2000).

2 – Em tendo sido proposta a ação somente em 17 de janeiro de 1995, operou-se a prescrição do direito de restituição dos pontos (Lei Complementar nº 180/78) e revisão de enquadramento nas Leis Complementares 2478/81 e 318/83 e leis posteriores.

3 – Embargos acolhidos para julgar extinto o processo, nos termos do artigo 269, inciso IV, do Código de Processo Civil.

Por fim, ainda, atinente ao fundo de direito também há as situações concernentes aos atos de efeito concreto, que por não terem uma definição precisa têm sido assim analisados pela jurisprudência:

#### **REsp 1.018.559/DF**

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO. DECRETO DISTRITAL 16.990/95. ATO ÚNICO DE EFEITOS CONCRETOS. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. AGRAVO IMPROVIDO.

1. Em se tratando de ação que visa configurar ou restabelecer uma situação jurídica, cabe ao servidor reclamá-la dentro do quinquênio seguinte, sob pena de ver o seu direito prescrito, consoante estipulado no art. 1º do Decreto 20.910/32.

[...].

Nos termos do voto do acórdão

[...]

O direito ao benefício alimentação, instituído pela Lei Distrital 786/94, não pode ser suprimido por decreto ou qualquer outro ato do Poder Executivo, ex vi do disposto no art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução ao Código Civil.

(...).

Apreciando casos idênticos aos dos autos, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que o Decreto 16.990/95, que suspendeu o pagamento do benefício alimentação pleiteado pelo recorrido, é ato único de efeitos concretos, não havendo que se falar em prestação de trato sucessivo. Assim, proposta a ação em 2006, prescrito o próprio fundo de direito. (REsp 1.018.559/DF)

#### **Resp 907.658/SE**

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SUPRESSÃO DE VANTAGEM. ATO DE EFEITO CONCRETO. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. OCORRÊNCIA. ANÁLISE DA LEI ESTADUAL N.º 3.048/91. IMPOSSIBILIDADE. ARGÜIÇÃO DE SUA INCONSTITUCIONALIDADE. SÚMULA 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

1. A supressão de vantagem dos vencimentos ou proventos dos servidores públicos não se configura relação de trato sucessivo, na medida em que se consubstancia em ato único de efeitos concretos e permanentes que não se renova mês a mês.

(...)

5. Recurso Especial conhecido e desprovido.

Nos termos do voto do acórdão:

[...]

A *vexata quaestio* a ser decidida no presente apelo nobre refere-se à ocorrência, ou não, da prescrição do fundo de direito. Pois bem. A demanda foi ajuizada por servidores públicos estaduais com o fito de que fosse restabelecido – sob a alegação de desrespeito aos princípios do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos – o pagamento da Gratificação Especial de Permanência que, conforme se depreende dos autos, fora, a partir de 01/09/1991, extinta pela Lei Estadual n.º 3.048/91 e transformada em vantagem pessoal irreatável. (REsp 907.658/SE).

#### **AgRg no REsp 1.108.177/RN**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. PROFESSORES. REENQUADRAMENTO. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1- Esta Corte pacificou o entendimento de que o ato de enquadramento, ou reenquadramento, constitui-se em ato único de efeito concreto, que não caracteriza relação de trato sucessivo e, sendo assim, decorridos mais de 5 anos entre o ato questionado e o ajuizamento da ação, prescreve o próprio fundo de direito.

2. Agravo Regimental desprovido.

**AgRg nos EDcl no AgRg no REsp 797.634/CE**

AGRAVO REGIMENTAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DECADÊNCIA. OCORRÊNCIA. ATO QUE ALTEROU A FORMA DE CÁLCULO DE REMUNERAÇÃO. ATO CONCRETO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1- O Superior Tribunal de Justiça possui orientação de que, nas hipóteses em que o poder público realiza alteração no cálculo da remuneração de servidor, o ato é comissivo, único e de efeitos permanentes, não configurando, portanto, situação de prestação de trato sucessivo.

2- Agravo regimental a que se nega provimento.

**REsp 985.194/CE**

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. REVISÃO DE ATO DE APOSENTADORIA. INCLUSÃO DE VANTAGEM PECUNIÁRIA. ATO DE EFEITO CONCRETO. DECURSO DO PRAZO DE 120 (CENTO E VINTE) DIAS. DECADÊNCIA. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO.

1. Em se tratando de mandado de segurança impetrado com o escopo de revisar o ato de aposentadoria do servidor, ato único de efeitos permanentes, deve-se observar o prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado, sob pena de operar-se a decadência.

2. Hipótese em que o mandado de segurança impetrado em 2/12/05 tem por objetivo a revisão do ato de aposentadoria do impetrante, publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará em 15/1/03, motivo pelo qual é de rigor o reconhecimento da decadência de sua pretensão, conforme dispõe o art. 18 da Lei 1.533/51.

3. Recurso especial conhecido e provido.

Como se depreende das transcrições acima, é exemplo de ato único de efeitos concretos e permanentes: a supressão de direitos instituídos por lei, tais como o enquadramento e o reenquadramento e o auxílio alimentação, de vantagem relacionada aos vencimentos ou proventos e do adicional de insalubridade; e, ainda, a modificação na fórmula de cálculo na remuneração do servidor e o ato de concessão de aposentadoria.

De acordo com as decisões apresentadas, pode-se concluir que o ato administrativo é único e gera efeitos concretos e permanentes quando, de modo comissivo, denega ou extingue o próprio fundo do direito. Dessa forma, a partir do ato lesivo que deixa



de considerar situação jurídica fundamental ou suas modificações ulteriores, em que se embasa a pretensão veiculada, inicia-se o cômputo do prazo prescricional.

Nesse sentido, cabe ao administrado reclamar o seu direito dentro do quinquênio seguinte, sob pena de ver prescrito o próprio fundo de direito, conforme estabelecido no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932.

### **3.3 - Prescrição das parcelas de trato sucessivo: aplicação do art. 3º do Decreto nº. 20.910/1932**

O art. 3º do Decreto nº 20.910/1932 assim dispõe:

Art. 3º Quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos, a prescrição atingirá progressivamente as prestações, à medida que completarem os prazos estabelecidos pelo presente Decreto.

Nas situações de prestações periódicas, tais como vencimentos, devidas pela Administração não ocorrerá a prescrição da ação, mas, tão somente, a prescrição das parcelas anteriores aos cinco anos de seu ajuizamento. Nesse caso fala-se em prescrição de trato sucessivo, uma vez que, continuamente, o marco inicial do prazo prescricional para ajuizamento da ação se renova. Situação diversa de tratamento dada à chamada prescrição de fundo de direito, já explicitada anteriormente, em relação à qual não há a renovação do marco inicial para ajuizamento da ação.

Novamente, vale aqui as palavras do Ministro Moreira Alves ao mencionar em julgado o sentido da denominada prescrição de trato sucessivo:

A pretensão ao fundo de direito prescreve, em direito administrativo, em cinco anos a partir da data da violação dele, pelo seu não reconhecimento inequívoco. Já o direito a perceber as vantagens pecuniárias decorrentes dessa situação jurídica fundamental ou de suas modificações ulteriores é mera consequência daquele, e sua pretensão, que diz respeito a quantum, renasce cada vez em que este é devido (dia a

dia, mês a mês, ano a ano, conforme a periodicidade em que é devido seu pagamento), e, por isso, se restringe às prestações vencidas há mais de cinco anos, nos termos exatos do artigo 3º do Decreto nº 20.910/32.

Desse julgado, infere-se que as obrigações de trato sucessivo são aquelas decorrentes de uma situação jurídica fundamental já reconhecida. Não esta em pauta a condição funcional do servidor. Nas obrigações de trato sucessivo o direito ao quantum se renova de tempo em tempo, daí porque o prazo prescricional recomeça cada vez que surge a obrigação seguinte.

Passa-se à análise da jurisprudência sobre o tema:

**EREsp 42841/SP**

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO E DA SEXTA PARTE. RECÁLCULO. PRESCRIÇÃO. OBRIGAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO.

1 – A prescrição quinquenal das ações contra a Fazenda Pública atinge o fundo de direito quando o ato lesivo da Administração negar a situação jurídica fundamental em que se embasa a pretensão veiculada.

2 – Na hipótese, encontrando-se a situação jurídica consolidada pela concessão dos referidos adicionais, não se aplica a prescrição da ação, mas o comando incerto da Súmula nº 85/STJ, que disciplina a prescrição quinquenal nas relações de trato sucessivo, em que são atingidas apenas as parcelas relativas ao quinquênio antecedente à propositura da ação.

3 – Embargos de divergência rejeitados.

No caso do precedente acima, restou consignado que os adicionais pleiteados já haviam sido concedidos, portanto, não se discutia a situação jurídica fundamental. Tal entendimento fica claro com o seguinte trecho do voto do julgado, *verbis*:

[...]

Analisando o caso posto em debate nos autos, verifica-se que a pretensão envolve o pagamento efetuado pelo recálculo dos adicionais quinquenais e da sexta-parte incidentes, em recíproca influência, sobre os seus vencimentos pagos a menor que, por decorrerem de relação jurídica de trato sucessivo, renascem periodicamente. Não há como se falar em prescrição da ação ou do fundo de direito, pois não se questiona a situação jurídica que determinou o referido pagamento, vez que esta encontra-se consolidada pela concessão dos referidos adicionais. (EREsp 42841/SP).

Outra situação interessante é a de reajustes de parcelas remuneratórias já reconhecidas, sobre as quais incide a prescrição constante do art. 3º do Decreto 20.910/1932.

A título exemplificativo o acórdão a seguir:

**AgRg no REsp 801.344/RJ**

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REAJUSTE. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DO DIREITO. INOCORRÊNCIA.

I – O e. Tribunal *a quo*, a quem cabe a interpretação sobre a lei local, entendeu que a suscitada gratificação, concedido pela Lei Estadual nº 1.718/90, constitui-se em verdadeiro reajuste, possuindo, na realidade, caráter genérico, devendo, portanto, com espeque no artigo 40, § 4º, da CF, ser estendido a todos os servidores inativos.

II – Nas demandas em que se discute o reajuste de vencimentos de servidores, a prescrição não atinge o próprio fundo de direito, mas, tão somente, as parcelas anteriores ao quinquênio que antecedeu à propositura da ação. Agravo regimental desprovido.

O reajuste é alteração do valor de parcela remuneratória já reconhecida. Assim, o devido pelo Poder Público deve implementar-se em prestações periódicas, fazendo incidir o termo inicial para a contagem da prescrição a cada pagamento feito indevidamente pela Administração. Por se tratar de obrigações de trato sucessivo, a prescrição não atinge o fundo de direito, mas apenas as prestações anteriores ao quinquênio.

As obrigações de trato sucessivo se reproduzem periodicamente, renovam-se de tempo em tempo, mês a mês. Daí se inferir que nelas recomeça novo prazo cada vez que surge a obrigação seguinte.

Esse entendimento encontrava-se sedimentado na Súmula 163 do extinto Tribunal Federal de Recursos que assim disciplinou:

Nas relações jurídicas de trato sucessivo, em que a Fazenda Pública figure como devedora, somente prescreve as prestações, vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.

Em síntese, em se tratando de prestações de trato sucessivo, a lesão se renova mês a mês periodicamente, sucessivamente.

Portanto, pode-se dizer que as obrigações de trato sucessivo são aquelas que decorrem da denominada situação jurídica fundamental, já reconhecida e delimitada. Não se aplica aos casos em que está em relevo a própria condição funcional do servidor.

Elody Nassar ilustra bem essa situação ao transcrever trecho do voto a seguir:

[...]

Analizando o caso posto em debate nos autos, verifica-se que a pretensão envolve o pagamento efetuado pelo recálculo dos adicionais quinquenais e da sexta parte incidente, em recíproca influência, sobre os seus vencimentos pagos a menor que, por decorrerem de relação jurídica de trato sucessivo, renascem periodicamente. Não há como se falar em prescrição da ação ou do fundo de direito, pois não se questiona a situação jurídica que determinou o referido pagamento, vez que esta encontra-se consolidada pela concessão dos referidos adicionais. (NASSAR, 2009, p. 285).

### **3.4 - Súmula nº. 85 do Superior Tribunal de Justiça**

Como já delineado, o diploma basilar que regula a prescrição das pretensões dos terceiros em face da Administração Pública – Decreto nº 20.910/32 – estabeleceu no art. 1º regra identificada como fundamento da prescrição do fundo de direito e no artigo 3º norma relativa à prescrição das prestações anteriores ao quinquênio precedente ao ajuizamento da ação, incidente relativamente às obrigações de trato sucessivo.

Salienta-se agora que, mesmo que se trate de obrigação de trato sucessivo, quando a Administração Pública indeferir inequivocamente o pedido do servidor, ocorrerá a prescrição do próprio fundo de direito. É o que se pode entender do enunciado nº 85 da Súmula do STJ:

Nas relações de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.

Por sua vez, a Súmula nº 443 do STF assim preceitua:

A prescrição das prestações anteriores ao período previsto em lei não ocorre quando não tiver sido negado, antes daquele prazo, o próprio direito reclamado ou a situação jurídica de que ele resulta.

A citada sumula foi aos poucos sendo esclarecida haja vista as decisões do STF.

No voto proferido no RE 101.082, o Ministro Aldir Passarinho assim se manifestou:

A jurisprudência desta Corte, aliás, tem se mantido firme no sentido de que, não havendo prazo fixado, no ato concessivo do direito, para o exercício deste, e não havendo decisão explícita ou implícita negando a prescrição o que prescrevem são as parcelas de trato sucessivo anteriores ao quinquênio e não o próprio fundo do direito.

Por sua vez no RE 106.956, em que se reconheceu a prescrição, a ementa restou assim:

Não se prescrevem apenas as prestações, mas o próprio fundo do direito se a Administração, por ato expresso ou implicitamente, nega o direito reivindicado e a ação não é ajuizada, no prazo prescricional.

A prescrição incide apenas sobre as prestações anteriores ao quinquênio, quando não há tal negativa.

Raquel Melo Urbano de Carvalho acerca do tema assim preceitua:

Nas hipóteses em que o Poder Público, em virtude de comportamento que lhe seja imputável, recusar adimplemento do direito subjetivo de terceiro, se ultrapassado o prazo prescricional, o interessado perde a possibilidade de aduzir defesa em favor do próprio direito inadimplido. Tem se fulminado o próprio fundo de direito, mesmo em se tratando de obrigações de trato sucessivo, consoante entendem doutrina e jurisprudência pátrias. Isto significa que a situação jurídica fundamental a partir da qual surgiu a pretensão do credor extinguiu-se em virtude da inércia do interessado após explicitado o entendimento administrativo que lhe fora contrário. (CARVALHO, 2009, p. 531).

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello exemplifica:

[...] se um servidor faz jus à determinada gratificação mensal que a lei haja concedido aos que cumpriram dado requisito, mas a Administração nunca lhe pagou e o interessado também não chegou a questioná-la em razão disto, uma vez ultrapassados cinco anos fica prescrito o direito de requerer os valores mensais (isto é, as prestações) relativos ao período coberto pelos cinco anos. Assim, se o interessado ingressou em juízo no sexto ano, terá direito aos atrasados relativos às parcelas que se venceram depois dos cinco anos. Inversamente, se o interessado postulou perante a Administração o direito àquela gratificação e esta lhe negou tal direito, entendendo que o servidor não fazia jus a ela, uma vez decorridos cinco anos

desta negativa, não haverá prestação alguma a ser postulada perante o Judiciário, porque prescreveu a ação relativa ao próprio direito concernente à gratificação. (MELLO, 2005, p. 988-989).

Nesse sentido, manifestou-se o Pretório Excelso:

**RE 96340/SP**

REFORMA DE MILITAR. ATO DA ADMINISTRAÇÃO. NÃO HÁ QUE FALAR-SE EM PRESCRIÇÃO APENAS DE PARCELAS ANTERIORES AO QUINQUÊNIO, SE HOUE – COMO DE FATO OCORREU – MANIFESTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO QUE REPRESENTA INEQUÍVOCA NEGATIVA A PRETENSÃO DO DIREITO, NÃO SE APLICANDO, ASSIM, A HIPÓTESE, A JURISPRUDÊNCIA REFERENTE A PRESTAÇÕES DE TRATO SUCESSIVO.

**RE 99165/SP**

ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÕES DE TRATO SUCESSIVO. QUANDO ANTERIORMENTE NEGADO O FUNDO DO DIREITO, PRESCREVE NO PRAZO DE CINCO ANOS A AÇÃO TENDENTE A OBTENÇÃO DAS PRESTAÇÕES DA RELAÇÃO ESTATUTÁRIA DO SERVIÇO PÚBLICO.

Registre-se que esse entendimento advém de uma construção jurisprudencial para impedir que o direito continuasse a renascer, periodicamente, mesmo diante de indeferimentos sucessivos da Administração em relação à reclamação expressa do servidor.

A negativa que implique prescrição do fundo de direito pode decorrer de ato administrativo ou mesmo de lei de efeito concreto. Este entendimento pode ser demonstrado no acórdão a seguir:

**REsp 792.645/PA**

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SUPRESSÃO DE GRATIFICAÇÃO. ATO CONCRETO ÚNICO DE EFEITOS PERMANENTES. DECADÊNCIA. RECONHECIMENTO.

1. Impõe-se reconhecer a decadência quando o mandado de segurança é impetrado após esgotado o prazo de 120 dias previsto no art. 18 da Lei nº 1.533/51.
2. O ato administrativo que suprime vantagem é único e de efeitos permanentes, iniciando-se com a sua ciência, o prazo decadencial para a impetração do mandado de segurança.
3. “Incide a decadência quando a impetração, embora a envolver relação jurídica de débito continuado, está dirigida contra ato comissivo, e não simplesmente omissivo da autoridade coatora.” (MS nº 23.136/PB, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJU de 6/5/2005)
4. Recurso especial provido.

Nos termos do acórdão acima, existindo qualquer comportamento em que esteja evidenciada a negativa pública, tem-se, aí, o início do prazo prescricional do fundo do direito e não apenas das parcelas que possam do mesmo decorrer. Neste caso não se trata do recebimento de parcelas, mas do não reconhecimento de situação jurídica fundamental. O que se procura é a existência de um comportamento público no qual esteja fixada a recusa à pretensão fundamental do administrado em face da Administração.

Em que pese poder existir controvérsia acerca da matéria, esta é a orientação atualmente predominante no STJ:

**REsp 334.705/MG**

**ENQUADRAMENTO FUNCIONAL. PRESCRIÇÃO.**

Cuida-se de recurso do INSS contra acórdão do TRF 1ª Região que julgou procedente ação de equiparação salarial ou correção de enquadramento da carreira de procurador autárquico com os consectários da espécie, desde a admissão do recorrido, em 22/9/1976. Nessa hipótese, a Turma conheceu do recurso e lhe deu provimento ao argumento de que o pedido de correção de enquadramento acha-se irremediavelmente prescrito, porquanto a prescrição, na espécie, não atinge apenas as parcelas, mas inequivocamente, o próprio fundo do direito, visto que a remuneração deriva diretamente do enquadramento na carreira, e esse, passado o lapso prescricional quinquenal, é imutável. Se o enquadramento inicial, por força da prescrição, não pode ser mais alterado, não gera direito subsequente desse derivado, portanto não há falar-se em prescrição apenas das parcelas. Quanto ao pedido de equiparação salarial, o art. 461 da CLT é inaplicável quando o empregador tenha quadro de carreira organizado nos termos da Lei nº 5.645/1979, DL nº 1.341/1974 e DL nº 1.348/1974, de modo que a situação do recorrido é exatamente aquela prevista na exceção do § 2º. Assim, é impossível a equiparação. Precedentes citados: REsp 205.561-SP, DJ 23/6/2003, e REsp 29.933-SP, DJ 18/10/1993.

**REsp 101.211/SC**

**ADMINISTRATIVO – REVISÃO DE ATO DE APOSENTADORIA – RETIFICAÇÃO DE ENQUADRAMENTO FUNCIONAL – PRESCRIÇÃO – DECRETO Nº 20.910/32.**

Ajuizada a ação de revisão do ato de aposentadoria com retificação de enquadramento funcional, após quarenta anos da data da inativação do ex-servidor, a prescrição *in casu*, atinge o próprio direito postulado, e não apenas as diferenças salariais decorrentes dessa situação jurídica.

Recurso conhecido e provido.

Assim, está sendo assentado o entendimento de que, se a negativa do direito reclamado ocorreu a partir de um determinado ato que indeferiu a pretensão do terceiro, aí se inicia a prescrição do próprio direito em questão.

Há situações em que não se identifica expressamente o comportamento legislativo ou administrativo na recusa em observar o direito. Nestes casos, tratando-se de obrigações de trato sucessivo, entende-se que o fundo de direito permanece intacto, sendo atingidas apenas as prestações anteriores ao quinquênio que antecedeu o ajuizamento da ação. Isso significa que, se não foi indeferido, claramente, pela Administração, o direito reclamado, prescrevem somente as prestações anteriores ao quinquênio que precede o ajuizamento da demanda.

Para José dos Santos Carvalho Filho,

O tema reclama que se considere a natureza do ato que deu origem à lesão. Nesse caso, é importante distinguir as condutas comissivas e as condutas omissivas do Estado. Quando é comissiva, isto é, quando o Estado se manifestou expressamente, a contagem do prazo prescricional se dá a partir dessa expressão da vontade estatal. Aqui a prescrição alcança o próprio direito, ou, como preferem alguns, o próprio fundo do direito. Quando, ao contrário, o Estado se mantém inerte, embora devesse ter reconhecido o direito do interessado, a conduta é omissiva, isto é, o Estado não se manifestou quando deveria fazê-lo. Nesse caso, a contagem se dá a partir de cada uma das prestações decorrentes do ato que o Estado deveria praticar para reconhecer o direito, e não o fez. A prescrição, aqui, alcança apenas as prestações, mas não afeta o direito em si. (CARVALHO FILHO, 2006, p. 842).

Esse entendimento já encontrava se pacificado na Súmula nº 443 do STF de que “A prescrição das prestações anteriores ao período previsto em lei não ocorre, quando não tiver sido negado, antes daquele prazo, o próprio direito reclamado ou a situação jurídica de que ele resulta”. O STJ, também, já pacificou o entendimento ao editar a Súmula nº 85.

Assim, depreende-se que o silêncio administrativo é insuficiente para extinguir a pretensão decorrente de um direito não explicitamente recusado, hipótese em que a prescrição atinge progressivamente as prestações, à medida que se completar o prazo quinquenal fixado no Decreto nº 20.910/1932 relativamente a cada uma das prestações periódicas.



Nesse contexto vale aqui trazer à colação julgados do STJ em que tem interpretado com significativo rigor, o enquadramento de diplomas legais na categoria de “lei de efeito concreto”, excluindo o reconhecimento de prescrição de fundo de direito para fazer incidir a Súmula nº 85:

**REsp 685.729/CE**

ADMINISTRATIVO. PENSÃO PARLAMENTAR. REAJUSTE. RELAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL LIMITADA ÀS PRESTAÇÕES VENCIDAS (SÚMULA 85, STJ).

I – A discussão acerca do fundo de direito refere-se à “situação jurídica fundamental”, o que, no caso em apreço, não ocorre, já que se discute, tão somente, o direito ao reajuste de pensões com base na Lei Estadual nº 10.715/82.

II – Mesmo para quem classifique a lei que criou a vantagem como de efeito concreto, isso não significa que os demais servidores, excluídos de suas previsões, sejam considerados cientificados de tal conduta para fins de cômputo do prazo de ‘prescrição’ do direito. Daí, exigir-se um ato concreto bem mais concreto, como o que indefere o pedido administrativamente, ou, ainda, o que suprime pagamento que vinha sendo feito.

III – a teoria do trato sucessivo abarca, assim, direitos que se renovam dia a dia, ou mês a mês, e que não tenham sido indeferidos expressamente ou de modo inequívoco.

Conforme preceituado por Raquel Melo Urbano de Carvalho,

O que se afirma é que “O Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência uniforme no sentido de que, não havendo negativa ao próprio direito reclamado, inócorre a prescrição do fundo de direito, mas tão-somente das parcelas vencidas antes do quinquênio que antecedeu a propositura da ação, conforme Enunciado da Súmula 85/STJ”. De fato, se o Estado se omite em tomar uma dada providência, sem negar expressamente o direito do interessado, exclui-se a incidência da prescrição do fundo de direito, conforme orientação superior majoritária. (CARVALHO, 2009, p. 535).

Por fim, conclui a doutrinadora:

Pode-se dizer, com fundamento em tais premissas, que sempre que o ato administrativo ou a lei gerar efeito concreto imediato contrariamente aos interesses de terceiro, abre-se o prazo de prescrição que, ao final, gerará a extinção da pretensão do interessado perante a Administração Pública, extinguindo-se o próprio fundo de direito. Se a lei ou comportamento administrativo não causar restrições concretas a partir da sua perfeição e vigência, atingindo a situação jurídica fundamental a partir de que as parcelas são devidas, incide a regra consagrada na Súmula 85 do Superior Tribunal de Justiça. (CARVALHO, 2009, p. 535).

#### 4 - ANÁLISE DE CASOS

Após todo o exposto, pode-se concluir antes da análise de casos concretos, que no âmbito do tema prescrição quinquenal, a extinção dos efeitos do direito não se confunde com ele próprio, o chamado fundo de direito.

Enquanto os efeitos se referem a obrigações, ou melhor dizendo, prestações dele advindas, o fundo de direito constitui na declaração de obter a própria vantagem instituída pela lei.

Assim, na ótica apresentada pela doutrina e jurisprudência, o campo demarcado para a compreensão do tema liga-se a três situações:

1 – Escoado o prazo estabelecido em lei, que na hipótese aqui disciplinada refere-se ao prazo quinquenal, para o exercício de um direito, fulminada estará a pretensão do servidor em obtê-lo se não agir dentro do tempo legal, podendo-se falar aqui em prescrição do próprio fundo do direito;

2 – Não prevendo a lei nenhum prazo para o exercício do direito, todavia se ato administrativo se contrapõe (explícita ou implicitamente) ao interesse do agente público que o pleiteia, a partir de então nascerá a pretensão, a qual será extinta caso não seja exercida dentro dos cinco anos seguintes, mesmo que se trate de obrigações de trato sucessivo;

3 – Não existindo previsão de prazo em lei, nem ato administrativo se contrapondo ao direito pleiteado pelo servidor, o que ocorrerá é apenas a extinção dos seus efeitos, anteriores a cinco anos contados da data de início do seu exercício, enquanto o direito poderá ser a qualquer tempo vindicado.

Na acepção acima aclarada impende destacar, a título de discussão jurídica, as seguintes situações.

#### **4.1 - Caso I**

A Administração em janeiro de 2007, com fundamento em remansosa jurisprudência, defere pedido pleiteado por servidor aposentado em abril de 2004 de ter convertido em pecúnia períodos de licença-prêmio não gozados e nem computados em dobro para aposentadoria.

À luz dessa decisão todos os servidores que se aposentaram em período anterior à referida decisão formularam o mesmo pleito à Administração, uma vez que quando de sua aposentadoria não existia previsão legal e nem decisão administrativa ao citado direito.

Na hipótese pergunta-se: O servidor que se aposentou em dezembro de 1998 e requereu o direito em dezembro de 2008 terá direito à conversão em pecúnia da licença-prêmio? Qual a data a ser considerada para o marco da prescrição quinquenal? Aplica-se aqui o art. 1º, 3º ou Súmula nº 85 do STJ?

Com fundamento em entendimento proferido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), tem-se entendido que o referido servidor não teria direito a pleitear a citada conversão em pecúnia, uma vez que da data de sua aposentadoria à data de seu requerimento já decorreram mais de cinco anos.

Sobre esse aspecto, vale transcrever a decisão proferida pelo Plenário do TCU no Acórdão nº 1.980/2009 que ao decidir pela procedência da conversão de licença-prêmio em pecúnia, tratou, entre outras coisas, do prazo para que o servidor exerça seu direito:

30. Por fim, entendo por oportuno consignar que o exercício do direito em questão por parte do servidor aposentado não pode-se dar de forma indefinida, mas sim dentro do prazo prescricional de 5 (cinco) anos, ou decadencial, como entende alguns, cujo termo inicial é a data de aposentadoria do servidor, *ex vi* do disposto no art. 1º do Decreto n.º 20.910, de 1932, entendimento esse pacificado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Administração - Segedam deste Tribunal que observe, em face do que dispõe o art. 1º do Decreto n.º 20.910, de 1932, o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para o servidor requerer a conversão em pecúnia das licenças-prêmio não-gozadas, cujo termo inicial é a data da respectiva aposentadoria; [...].

Com fundamento nessa decisão, a Administração de alguns órgãos passou a indeferir os pedidos dos servidores que teriam se aposentado a mais de cinco anos da data do requerimento formulado.

Inclusive, o Conselho da Justiça Federal editou Resolução acerca da matéria, nesses termos:

**Resolução n.º 5, de 14/3/2008, com redação da Resolução n.º 120, de 6/10/2010:**

Art. 88. O período de licença-prêmio já adquiridos e não gozados pelo servidor que vier a falecer serão convertidos em pecúnia em favor dos beneficiários da pensão.

§ 1º Também serão convertidos em pecúnia, por ocasião da aposentadoria do servidor, os períodos de licença-prêmio já adquiridos e não usufruídos e nem contados em dobro, desde que o pedido, na via administrativa, seja feito dentro dos cinco anos seguintes à data da aposentadoria.

§ 2º Quando o pagamento dos valores devidos aos servidores já aposentados e não alcançados pela prescrição, serão aplicados, para fins de atualização monetária, o disposto na Resolução CJF n.º 106, de 26 de maio de 2010, a contar do pedido formulado no âmbito administrativo.

Nos termos do que se tem decidido, todos os servidores que se aposentaram há mais de cinco anos anteriores à decisão administrativa não têm direito de ação em face da Administração, visto que o termo inicial para a contagem da prescrição é a data da aposentadoria.

À luz do exposto, releva-se fazer algumas ponderações acerca da situação hipotética.

Preliminarmente, visa-se a verificar se o direito vindicado constitui uma parcela de trato sucessivo ou a situação fundamental.

Não há que se falar na teoria da prestação de trato sucessivo, uma vez que a indenização de valor referente a direito não exercido quando em atividade trata-se de direito reconhecido pela Administração. A discussão, então, gira na órbita do próprio direito, este entendido como prerrogativa do agente, e não na esfera do quantitativo dele derivado.

O STJ possui jurisprudência no sentido de que, nos casos em que se busca o reconhecimento de nova relação jurídica, a prescrição atinge o próprio fundo de direito quando o requerente não pleiteá-lo dentro do quinquênio legal, consoante estipulado no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932. A título exemplificativo transcreve-se, a seguir, decisões do STJ que consagram esse entendimento:

**AgRg no REsp 651.268/RJ**

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ANISTIA PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA.

Ao dar provimento ao recurso especial da União, a decisão atacada valeu-se do entendimento jurisprudencial dominante desta eg. Corte de Justiça, no sentido da prescrição do fundo de direito em ação que versa sobre a passagem remunerada a partir da vigência do art. 8º do ADCT.

Agravo desprovido.

**REsp 651.268/RJ**

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. MILITAR. ANISTIA PREVISTA NO ART. 8º DO ADCT. PROMOÇÃO. PRESCRIÇÃO. FUNDO DE DIREITO

I – Inicia-se a contagem do prazo prescricional da promoção, requerida nos termos da anistia prevista no art. 8º do ADCT, com a promulgação da Carta Magna.

II – Inexistindo negativa da Administração quanto ao pedido veiculado no apelo, a prescrição alcançou o próprio fundo de direito do autor, porquanto a ação foi proposta após o quinquênio previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32.

III – Recurso provido para julgar extinto o processo, com julgamento do mérito.

Quanto ao prazo prescricional, o ordenamento jurídico pátrio considera que o prazo para a pretensão de determinado direito começa a fluir a partir do instante em que ocorre a ciência do direito.

Na situação em questão, percebe-se que se trata de um direito que o servidor aposentado tem de ser indenizado pela não utilização de um direito previsto em lei, indenização essa não prevista na legislação, mas reconhecida na jurisprudência pátria e, agora, em 2007 pela Administração.

A situação que se delineia é de uma prestação que, antes inexigível, tornou-se posteriormente exigível, com a decisão da Administração. Nessa perspectiva é que se põe a questão de saber qual o termo do prazo prescricional para postular e receber a conversão da licença-prêmio não usufruída e não computada em dobro para o fim da aposentadoria.

A meu juízo, à luz do exposto, o marco inicial para a contagem prescricional, na espécie, é a data do reconhecimento do direito decorrente da conversão em pecúnia da licença em exame, conforme já definido pela jurisprudência do STJ:

**AgRg no AI nº 804.092/SP**

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. VALORES DEVIDOS. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. MARCO INICIAL. RECONHECIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. PRECEDENTES. VALIDADE DA CERTIDÃO EXPEDIDA PELA ADMINISTRAÇÃO. VERIFICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N.º 07 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

1. O Tribunal *a quo* afastou a preliminar de prescrição, ao fundamento de que a pretensão dos Autores originou-se há menos de cinco anos, contados do reconhecimento do seu direito pela Administração, sendo que o marco inicial da contagem do prazo prescricional foi fixado no momento do reconhecimento do direito na via administrativa, encontrando-se, portanto, a decisão hostilizada em consonância com a jurisprudência desta Corte.

Com efeito, o direito de agir nasce a partir do momento em que se apresenta incontestado o direito à conversão em pecúnia da licença-prêmio.

Na espécie, antes da decisão proferida pela Administração, não havia ainda direito e, por conseguinte, não era suscetível de pretensão, razão pela qual se torna inconcebível o fluxo do prazo prescricional. Não se revela aceitável que a prescrição tenha seu início a partir do ato de aposentadoria, porque, repita-se, o direito surgiu com a decisão da Administração que reconheceu a conversão da licença em pecúnia. No momento da aposentadoria dos servidores não havia dispositivo prevendo o direito em questão, que não poderia, assim, ser objeto de pretensão. Se não havia pretensão, não haveria prazo prescricional. Para os servidores que se aposentarem após a decisão da Administração, aí sim, ter-se-á como marco inicial para pleitear o direito à data da aposentadoria, uma vez que é neste momento que nasce o seu direito a ter convertido em pecúnia a licença-prêmio não usufruída.

O quinquênio prescricional será contado a partir do reconhecimento pela Administração do direito à citada conversão. Portanto, não há prescrição a ser pronunciada, já que não decorreram mais de cinco anos da data da decisão.

Assim, com relação à prescrição do fundo de direito, tem-se que não restou configurada, uma vez que a declaração do direito à conversão da licença em pecúnia só se efetivou com a decisão da Administração, uma vez que inexistiria legislação específica outorgando o direito reivindicado pelo requerente. Por esse prisma, a referida decisão confere direito aos servidores aposentados que se encontrem nessa situação. Essa decisão, dotada de caráter normativo, demonstra ser condição indispensável ao surgimento do direito, pois sem ela não seria permitido pleitear tal direito, já que não teria havido o prévio reconhecimento dele. Assim, o direito em questão nasceu desse reconhecimento e o prazo para pleiteá-lo conta-se a partir do seu reconhecimento, e a prescrição começa a fluir da data em que ele nasceu — o direito.

Diante disso, tem-se que, com o nascimento do direito, inicia-se o prazo para a Administração, na hipótese de decisões de caráter normativo, cumprir a obrigação amparada pelo direito reconhecido e para o aposentado exigir o adimplemento desse direito.

Em que pese as decisões proferidas pelos órgãos administrativos, como já exposto nas linhas anteriores, tem-se que, por ser direito fundamental, é no momento do reconhecimento do direito que se inicia o prazo prescricional para reclamar o cumprimento da obrigação, prazo esse de cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originou o direito — na situação hipotética, a decisão da Administração. A não reclamação do cumprimento da obrigação no prazo estipulado extinguirá o próprio “fundo de direito”.

Ante o exposto, em que pese entendimentos contrários, no caso em análise, não há que se falar em prescrição, uma vez que esta se inicia a partir do reconhecimento do direito. Na hipótese aplica-se o art. 1º do Decreto nº 20.910/1932. Decorridos mais de cinco anos contados da data da decisão, para os servidores que se aposentaram antes da decisão, ou da data da aposentadoria para os que se aposentaram após a decisão, prescrito estará o direito de requerer.

#### **4.2 - Caso II**

A Administração em dezembro de 1997 suprimiu uma vantagem dos proventos de aposentadoria de determinado servidor com fundamento em decisão proferida pelo TCU. A partir da orientação da Corte de Contas a Administração deixou de incluir a citada parcela nos proventos dos servidores que vinham se aposentando. Em dezembro de 2006, o TCU analisa em tese a questão atinente à referida vantagem e reconhece ser ela devida aos proventos de



aposentadoria dos servidores. À luz dessa nova decisão, passa-se a conceder novamente a vantagem aos servidores aposentados e aos que irão se aposentar.

Pergunta-se: O servidor que se aposentou em dezembro de 1998 terá direito de pleitear a referida vantagem? O servidor que teve sua vantagem suprimida em 1997 pela Administração poderá pleitear o seu restabelecimento? Qual é o marco para a contagem do prazo prescricional?

A questão que se perquiri aqui é saber se a indevida supressão de uma vantagem da remuneração do servidor pela Administração Pública faz com que o direito do servidor à vantagem suprimida se renove mês a mês.

O STJ firmou entendimento no sentido de que a referida supressão não configura uma relação de trato sucessivo, uma vez que o ato de supressão consubstancia em um ato único de efeitos concretos e permanentes que não se renova mês a mês. Nesse sentido o seguinte julgado:

**REsp 598.618/RJ**

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO – RECURSO ESPECIAL – SERVIDOR PÚBLICO - ACRÉSCIMO BIENAL - SUPRESSÃO DA VANTAGEM EM 1974 – AÇÃO AJUIZADA EM 1985 - PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO RECONHECIDA - ART. 1º DO DECRETO Nº 20.910/32 - DISSÍDIO PRETORIANO NÃO COMPROVADO.

1 - Esta Turma, reiteradamente, tem decidido que, a teor do art. 255 e parágrafos, do RISTJ, para comprovação e apreciação da divergência jurisprudencial, devem ser mencionadas e expostas as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, bem como juntadas cópias integrais de tais julgados ou, ainda, citado repositório oficial de jurisprudência. Como isso não ocorreu, impossível, sob este prisma, conhecer da divergência aventada.

2 - Não tendo sido requerido o restabelecimento da vantagem - acréscimo bienal -, oportuno tempore, porquanto suprimida em 1974 e ajuizada a ação em 1985, acarretando com isso o não pagamento do benefício ora postulado, apresenta-se evidenciada a ocorrência da prescrição quinquenal, atingindo-se o próprio direito. Aplicação do art. 1º e seguintes, do Decreto nº 20.910/32.

3 - Recurso conhecido, nos termos acima expostos e, neste aspecto, provido para, reformando o v. acórdão de origem, reconhecer a prescrição, fulcrada no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, restabelecendo a sentença monocrática que julgou extinto o processo, nos termos do art. 269, IV, do Código de Processo Civil.

Nos termos do entendimento do STJ chega-se à conclusão de que requerer a vantagem suprimida equivale ao restabelecimento de uma situação jurídica fundamental. Com a supressão, a vantagem teria sido deixada de ser reconhecida pela Administração Pública. O ato de supressão, assim, é único e não se repete mês a mês. A vantagem não constará do contra cheque do servidor, uma vez que não mais existe. Assim, suprimida a vantagem inicia-se a contagem do prazo prescricional para seu restabelecimento que se não exercido atingirá o próprio fundo de direito.

O prazo prescricional inicia-se na hipótese em comento a partir da publicação da lei que dispõe sobre a supressão ou a partir do ato da Administração que, efetivamente, suprime a vantagem. Assim, na hipótese de atos comissivos da Administração, sejam legais ou não, a prescrição, mesmo tratando de parcelas de trato sucessivo, atingirá o próprio fundo de direito. Este é o entendimento do STJ. Por outro lado, o ato omissivo da Administração, não permite que se deflagre o prazo prescricional.

Nessa esteira, transcreve-se o seguinte julgado:

**EREsp 967.961/AM**

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. REDUÇÃO DE PROVENTOS. SUPRESSÃO DA VANTAGEM DENOMINADA PRÊMIO/BONIFICAÇÃO DE APOSENTADORIA. ATO COMISSIVO. DECADÊNCIA, NO CASO, VERIFICADA.

1. A aplicação da teoria do trato sucessivo deve se restringir às hipóteses em que se repute como ilegal a omissão da autoridade coatora, devendo o ato comissivo, seja de supressão ou de redução de vencimentos, ser atacado dentro do prazo de que cuida o artigo 18 da Lei nº 1.533/51, que deve ser interpretado em consonância com a natureza urgente e excepcional da ação mandamental. Precedentes. Ressalva do ponto de vista da relatora.
2. A insurgência, no caso, refere-se especificamente a uma redução de proventos, motivo pelo qual a decadência do mandado de segurança está configurada.
3. Embargos de divergência acolhidos.

Na esteira do decidido pelo STJ, tem-se que no caso suscitado como situação hipotética, o servidor que teve suprimida a vantagem por um ato comissivo ilegal da

Administração terá como prescrito o fundo do direito não fazendo jus ao direito pleiteado. Por sua vez, os demais servidores, que não tiveram reconhecido a vantagem em seus proventos, terão ela reconhecida, uma vez que o ato omissivo ilegal faz com que prescreva apenas as parcelas decorrentes do direito concernente aos últimos cinco anos.

Embora pareça clara como cristal, tem-se que a questão deveria ser tratada de forma mais cautelosa.

Estamos tratando na situação hipotética de supressão de parcelas de trato sucessivo, que como já pronunciado anteriormente se renovam mês a mês. Com essa ocorrência, não se poderá aplicar a Súmula nº 85 do STJ, uma vez que o direito foi suprimido e assim deflagrado o prazo prescricional. Decorrido o prazo de cinco anos a contar da supressão da vantagem sem manifestação do interessado, prescrito estará o fundo de direito, mesmo que se trate de parcelas de trato sucessivo.

Em que pese o entendimento acima exposto, tem-se que nessas situações devem-se avaliar as hipóteses com *granus sales*, haja vista o Princípio da Autotutela da Administração e da Presunção de Legitimidade dos Atos Administrativos.

A Administração quando suprime uma vantagem, o faz com fundamentos e amparos legais, pois sua atuação está adstrita ao princípio da legalidade. Assim, o administrado presume que os atos administrativos encontram-se legais. O próprio ato administrativo tem como atributo a presunção de legitimidade. Não obstante, identificando que o ato é ilegal deve Administração revê-lo a qualquer tempo. Somente nas hipóteses em que beneficiem servidores, não poderá a Administração rever o ato caso já tenha decorrido mais de cinco anos, conforme já esclarecido em capítulo anterior.

Assim, os atos ilegais, que prejudiquem o administrado, devem ser revistos a qualquer tempo reestabelecendo as situações anteriores. Ocorre que a prescrição, instituto de

ordem pública, impede que isso ocorra. Conforme já explanado o ato comissivo da Administração, que repute supressão de vantagem, deflagra o prazo prescricional, independente do poder de autotutela da Administração e da presunção de legitimidade dos atos administrativos.

Nas hipóteses em que a Administração por ato comissivo ilegal suprime uma vantagem seria mais adequado, ou melhor dizendo, apresentaria um sentimento de justiça, iniciar a contagem do prazo prescricional no momento do reconhecimento pela própria Administração de sua atuação em desconformidade com a lei. A partir deste marco iniciaria o prazo prescricional para o reestabelecimento das vantagens suprimidas em razão do ato comissivo, que se não exercido fulminaria o próprio fundo de direito. Esta parece ser uma solução que observaria o poder de autotutela da administração, a presunção de legalidade dos atos administrativos e a aplicação do princípio da igualdade a todos os administrados.

## CONCLUSÃO

O instituto da prescrição administrativa, além de estar informado pela ideia de consecução da paz social, deve restar, primordialmente, informado pelos interesses da sociedade e pelos princípios que regem a Administração Pública.

Entre uma multiplicidade de conflitos possíveis, as pretensões dos administrados, face à Administração Pública, mostram-se, em relação ao instituto da prescrição, da seguinte forma.

1 - Na hipótese de obrigações de trato sucessivo, cuja relação jurídica fundamental já tenha sido reconhecida, não ocorrerá a prescrição da ação, mas, tão somente, a prescrição das parcelas anteriores aos cinco anos de seu ajuizamento. Fala-se em prescrição de trato sucessivo, uma vez que, continuamente, o marco inicial do prazo prescricional para o ajuizamento da ação se renova.

2 - Na situação da prescrição de fundo de direito, não há a renovação do marco inicial para ajuizamento da ação, uma vez que a pretensão encontra-se voltada a uma situação jurídica fundamental. No caso, fala-se em prescrição de fundo de direito.

3 - Quando a Administração Pública indeferir inequivocamente o pedido do administrado, mesmo que se trate de obrigação de trato sucessivo, aplicar-se-á a prescrição do fundo de direito, conforme pode se depreender da Súmula nº. 85 do STJ.

O tema da prescrição é extremamente complexo e discutível. Dos precedentes jurisprudenciais e dos posicionamentos doutrinários expostos, vislumbra-se que, no que se refere especialmente à prescrição, a controvérsia está longe de uma solução pacífica e que forneça justiça.

A posição passiva da Administração Pública, no que se refere ao fenômeno da prescrição, decorre da existência de regulação expressa neste sentido, através do disciplinado, primordialmente, pelo Decreto nº. 20.910/1932.

No caso das obrigações de trato sucessivo, também é o mesmo regramento legal quem estabelece as diretrizes gerais ao adimplemento de tais obrigações a serem suportadas pela Administração.

No que se refere às obrigações de trato sucessivo, para que a figura do denominado fundo de direito não apareça, haverá a necessidade de que tal direito não tenha sido negado na via administrativa.

Presente a negativa do direito postulado, em face da negativa de seu reconhecimento por parte da Administração Pública, gera-se questão problemática, no que se refere ao evento prescricional, na medida em que se cria impasse a partir da possibilidade, ou não, de aplicar-se, em princípio, o disposto no art. 1º do Decreto nº. 20.910/1932.

A delimitação da Súmula nº. 85 do STJ, pouco auxilia, na medida em que estabelece que: “nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior a propositura da ação”. Nada afirma, portanto, com relação ao direito de base, ou, como reiteradamente sedimentado, ao fundo de direito.

O que se percebe, de imediato, é que houve uma relativização do disposto no art. 1º do Decreto nº. 20.910/1932. Diz-se relativização na medida em que autoriza a incidência da prescrição, tão somente, no que se refere às prestações já vencidas há mais de cinco anos. Mantém-se intacto, portanto, àquilo que recebeu a denominação de fundo de direito, o qual permanece íntegro. Devendo, portanto, ser reconhecido pela Administração. Nesse aspecto, a

Súmula nº. 85 do STJ relativiza o rigor do art. 1º do Decreto nº. 20.910/1932, permitindo que esse atinja, apenas, as prestações já vencidas há mais de cinco anos, mantendo, intacto o fundo de direito. Esse, contudo, poderá desaparecer no quinquênio se já tiver sido objeto de postulação junto à administração Pública e tenha sido negado.

Por sua vez, a visão jurisprudencial estabelece que a pretensão a destempo ajuizada, dá causa à prescrição do direito, na forma do disciplinado pelo art. 1º, do Decreto nº. 20.910/1932. Ou seja, a compreensão jurisprudencial reconhece que a prescrição referida pelo art. 1º, do citado decreto, diz respeito ao próprio direito, não se referindo à prescrição que atinge as prestações. Ou seja, a não atuação do administrado dá azo à perda da possibilidade de reconhecimento do fundo de direito e não apenas ao de pagamento das sucessivas prestações.

A partir de tal entendimento jurisprudencial, formou-se compreensão no sentido de que não há, por conseguinte, prescrição do fundo de direito, se não foi indeferida, expressamente, pela Administração, a pretensão ou o direito reclamado. Desse modo, mais uma vez, resta configurada a existência de uma prescrição administrativa, na medida em que, caso o direito postulado seja negado pela Administração Pública, tal evento dá causa a prescrição do próprio direito, no prazo de cinco anos, nos termos do grafado pelo art. 1º, do Decreto nº. 20.910/1932.

Existindo lei concessiva de um direito sem prazo para o seu exercício e desde que não haja decisão da Administração negando tal pretensão, o que prescreve são apenas as parcelas de trato sucessivo anteriores ao quinquênio prescricional, e não o próprio direito pleiteado. Por outro lado, existindo decisão administrativa que negou o direito, a partir daí nasce para o servidor uma pretensão, que se não for exercida dentro de cinco anos fulminará com o próprio direito vindicado.

Vê-se, portanto, no caso dos direitos negados administrativamente, que a Administração Pública, em uma de suas variáveis de regulação, estatui regra extintiva de direito do administrado de forma rígida.

Do cotejo de tais circunstâncias, percebe-se que a legislação que disciplina a matéria prescricional, em sede administrativa, permite que a Administração Pública isente-se, de forma definitiva, de seu dever, caso o administrado não tenha agido em tempo oportuno para revisar àquilo que lhe está sendo prestado em desacordo com a lei, ou até mesmo negado.

Tal perspectiva, além da desconsideração à observância do princípio da boa-fé do administrado, do poder de autotutela da administração e da presunção de legitimidade dos atos administrativos, revela profunda insensibilidade, dado que a maioria desses direitos foram adquiridos mediante o custeio de sua aquisição por dispêndio retirado do patrimônio do administrado, durante o largo transcurso dos anos, o que revela, até mesmo, sob um ângulo de percepção construído a partir de uma ideia singular de justiça, uma forma insidiosa de enriquecimento ilícito.

É consabido que um direito integrado ao patrimônio do administrado, possa restar atingido em razão de um agir situado na esfera de autogestão da própria Administração Pública. Importa destacar que em circunstâncias diversas, a própria Administração não reconhece tal direito e, de certo modo, sanciona a inadequação do pretendido, negando ou revendo situação concreta, a título de restaurar primordialmente, a legalidade.

Tal agir da Administração de natureza recompositiva, encontra-se sob o pálio daquilo que se reconhece como Princípio da Autotutela, porquanto, no mínimo, não seria admissível que se imaginasse que só o particular possa cometer equívocos. Ademais, não se pode olvidar que a Administração pública configura uma abstração, atuando no mundo da vida através de pessoas físicas, às quais é inerente, dada a sua condição humana, a



possibilidade de falhas. No sentido das razões que possibilitam tal atuação corretiva, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO preleciona que:

A Administração Pública comete equívocos no exercício de sua atividade, o que não é nem um pouco estranhável em vista das múltiplas tarefas a seu cargo. Defrontando-se com esses erros, no entanto, pode ela mesma revê-los para restaurar a situação de regularidade. Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um dever, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça inerte e desinteressada. Na verdade, só restaurando a situação de regularidade é que a Administração observa o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes corolários.

[...]

Registre-se, ainda, que autotutela envolve dois aspectos quanto à atuação administrativa:

1. aspectos de legalidade, em relação aos quais a Administração, de ofício, procede à revisão de atos ilegais;
2. aspectos de mérito, em que reexamina atos anteriores quanto à conveniência e oportunidade de sua manutenção ou desfazimento. (CARVALHO FILHO, 2006, p. 19).

Portanto, resulta plenamente possível que a Administração Pública, no exercício de sua autotutela, passe a disciplinar relação jurídica entre ela e o administrado, suprimindo direito, ou reconhecendo-o, nos limites que a lei, a juízo do gestor público, o possibilita.

De qualquer modo, no caso de supressão ou não acolhimento de pretensão a direito, o administrado deverá buscar a via jurídica adequada para a ressalva dos seus jurídicos interesses, sob pena de ter o direito como extinto.

Considerando que a Administração Pública com seus atos tem o poder de deflagrar o prazo prescricional em face do Administrado, que muitas vezes o ato que deflagrou o prazo não constitui ato comissivo legal e sim ilegal, que, em tese, nos termos da autotutela da administração deveria ser revisto e que o ato administrativo possui presunção de legitimidade, tem-se a necessidade de ser a prescrição repensada, à luz desses fatores.

A prescrição não pode beneficiar quem tem legalmente o dever de agir na correção de seus próprios atos, quando inquinados de ilegalidades. O Poder Público estaria se

beneficiando da sua própria omissão ou comissão ilegal para lograr alcançar objetivo contrário à lei e ao direito.

A prescrição do fundo do direito, à vista como é exposta, não passa de uma forma indireta de o Poder Público por ato omissivo ou comissivo, obter resultado equivalente ao da revogação da lei, ou seja, a lei existe, uma vez que não foi revogada, mas o seu destinatário não pode pedir a sua aplicação se não o fizer dentro, no prazo de cinco anos, em que a Administração fez-se omissa ou realizou ato comissivo. A justiça justa deve beneficiar aquele a quem a lei reconhece o direito e não aquele que o descumpre.

No momento em que se passa a indagar tal perplexidade, sob a ótica da prescrição, surge o vazio legislativo como fator provocador de dúvida imediata. Ante tal perplexidade, há de perquerir-se então qual seria o critério ou interpretação adequado a formatar regulação para tais circunstâncias. Impende que se conheça de algum critério, na medida em que a orientação jurisprudencial situa-se em mera análise de relação de consequência a partir de um entendimento situado em face de um determinado caso concreto. Tal entendimento, como é de sua própria natureza, poderá resultar alterado em face de cada situação concreta. Portanto, para efeito de que seja resguardada a segurança jurídica, mostra-se necessária adotar uma linha de raciocínio que autorize alcançar uma perspectiva equilibrada entre os diversos princípios da administração pública, de forma que não se fira a confiabilidade que é estabelecida na relação entre administrado e administração.

A ideia não visa a desconsiderar o instituto da prescrição e sim aplicá-lo, levando em conta o Poder de autotutela da administração e a presunção de legitimidade dos atos administrativos.

Nas hipóteses de atos comissivos da Administração que posteriormente são reconhecidos por ela como ilegais, dever-se-ia aplicar o marco inicial da prescrição a partir deste reconhecimento, inclusive para as situações em que o direito já foi suprimido, uma vez

que a Administração deve preservar legítimos direitos e não tê-los como prescritos ao argumento de que um ato comissivo anterior, mesmo que ilegal, os suprimiu.

Assim, em princípio, o ato comissivo da Administração não excluiria, de forma definitiva, o restabelecimento de uma situação eticamente e legalmente justificável, uma vez que a prescrição existe para legitimar juridicamente situações de fato legítimas, e não para perpetuar situações ilegítimas, dando-lhes colorido de legalidade.

Essa linha de raciocínio busca identificar-se, na significativa preocupação não apenas com a segurança jurídica, mas também com a legalidade dos atos administrativos, a supremacia do interesse público e o poder de autotutela da administração pública.

É preciso perceber que a prescrição fundada na premissa de segurança, embora fundamental para o equilíbrio social, não pode ser examinada à luz, exclusivamente, da necessidade de estabilização de determinadas realidades, com ignorância da natureza de vícios existentes ou da repercussão dos seus efeitos no mundo jurídico. Não se pode recusar que, em dadas circunstâncias, exige-se a revisão de uma situação viciada, com a supressão dos seus efeitos, em cumprimento à juridicidade, à supremacia do interesse público, à boa-fé do administrado e à proporcionalidade inerentes ao Estado Democrático de Direito.

É neste contexto que devem ser ponderados os princípios integrantes da Administração Pública, em face de cada realidade específica, de modo a se buscar a justa medida no equilíbrio entre legalidade e segurança, tendo como norte, sempre, a prevalência do bem comum. São estes os aspectos que devem inspirar a interpretação e definição do instituto da prescrição no Direito Administrativo.

## REFERÊNCIAS

**BARROSO**, Luís Roberto. A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da Lei n. 9.873/1999. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n.4, 2001. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

BRASIL. Código Civil. 46ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho da Justiça Federal. Resolução nº. 5 de 14 de março de 2008. Regulamenta, no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus a concessão de horário especial, do afastamento para estudo ou missão no exterior, da licença para capacitação, do afastamento de servidores para participação em curso de formação, da cessão e requisição, da licença por motivo de doença em pessoa da família, da licença para atividade política, do afastamento para exercício de mandato eletivo, da licença por motivo de afastamento do cônjuge, da licença para o trato de assuntos particulares e da licença-prêmio por assiduidade previstos, na Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. DO de 19.3.2008. Disponível em <http://www2.cjf.jus.br/jspui/handle/1234/3803>. Acesso em 20 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 20.910 de 6 de janeiro de 1932. Regula a prescrição quinquenal. RJ, DOU de 8 de janeiro de 1932. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D20910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D20910.htm). Acesso em 10 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, DOU de 12 de dezembro de 1990. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm). Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, DOU de 1º de fevereiro de 1999. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm). Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AG nº. 435.431/SP. Órgão Julgador: 6ª Turma. Relator: Ministro Hélio Quaglia Barbosa. DJ de 22/11/2004. p. 395. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. AgRG no Ag nº. 804.092/SP. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relatora: Ministra Laurita Vaz. DJ de 12.3.2007. p. 320. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15.10.2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. AgRg nos EDcl no AgRg no REsp 797.634/CE. Órgão Julgador: 6ª Turma. Relator: Celso Limongi – Desembargador Convocado. DJe de 3.4.2009. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 299.738/SO. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relator: Ministro Gilson Dipp. DJ de 25.6.2001. p. 225. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 668.095/RJ. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relator: Ministro José Arnaldo da Fonseca. DJ de 05/12/2005. p. 361. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 746.253/RS. Órgão Julgador: 6ª Turma. Relator: Ministro Hamilton Carvalhido. DJ de 12.9.2005. p. 391. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15.10.2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Ag Rg no REsp 801.344/RJ. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relator: Ministro Felix Fischer. DJU de 02.5.2006. p. 385. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1.108.177/RN. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. DJe de 7.6.2010. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp nº 1.154.985/MG. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relator: Ministro Jorge Mussi. DJe de 29.3.2010. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15.10.2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. EREsp 42.841/SP. Órgão Julgador: 3ª Seção. Relator: Ministro Vicente Leal. DJU de 30.8.1999. p. 30. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. EREsp 239.562/SP. Órgão Julgador: 3ª Seção. Relator: Ministro Hamilton Carvalhido. DJ de 24.9.2001. p. 236. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. EREsp 967.961. Órgão Julgador: 3ª Seção. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. DJe de 23.9.2009. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp 86.345/SP. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relator: Ministro Felix Fischer. DJ de 10.8.1998. p. 78. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp 101.211/SC. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relator: Ministro Cid Flaquer Scartezzini. DJ de 13.10.1998. p. 147. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp 334.705/MG. Órgão Julgador: 4ª Turma. Relator: Ministro Aldir Passarinho. DJU de 12.3.2007. p. 234. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp 439.609/MG. Órgão Julgador: 6ª Turma. Relator: Ministro Fernando Gonçalves. DJ de 7.4.2003. p. 354. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp 457.323/SP. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relator: Ministro Jorge Scartezzini. DJ de 28.6.2004. p. 384. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº. 567.332/DF. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relatora: Ministra Laurita Vaz. DJ de 13/8/2007. p. 404. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp 598.618/RJ. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relator: Ministro Jorge Scartezzini. DJ de 1.7.2004. p. 267. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp 651.268/RJ. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relator: Ministro Felix Fischer. DJ de 20/9/2004. p. 333. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp 685.729/CE. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relator: Ministro Felix Fischer. DJ de 6.2.2006. p. 298. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp 792.645/PA. Órgão Julgador: 6ª Turma. Relator para acórdão: Ministro Paulo Gallotti. DJ de 28.5.2007. p. 407. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp 907.658/SE. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relatora: Ministra Laurita Vaz. DJe de 17.11.2008. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp 985.194/CE. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relator: Ministro Arnaldo Esteve. DJe de 1.12.2008. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.018.559/DF. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relator: Ministro Arnaldo Esteves. DJe de 15.6.2009. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº. 1.042.510/SP. Órgão Julgador: 5ª Turma. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. DJe de 14.9.2009. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15.10.2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº. 1.154.258/MG. Órgão Julgador: 2ª Turma. Relator: Ministro Castro Meira. DJe de 14.4.2010. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 15.10.2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº. 85. Vade Mecum Saraiva. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1803.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. MS 25.136/PB. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. DJ de 6.5.2005. p. 266. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE 96.340/SP. Órgão Julgador: 2ª Turma. Relator: Ministro Aldir Passarinho. DJ de 11.2.1983. p. 592. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE 99.165/SP. Órgão Julgador: 2ª Turma. Relator: Ministro Décio Miranda. DJ de 14.8.1984. p. 280. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE 99.544/SP. Órgão Julgador: 2ª Turma. Relator: Ministro Carlos Madeira. DJU de 26.11.1985. p. 600. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE 101.082/SP. Órgão Julgador: 2ª Turma. Relator: Ministro Aldir Passarinho. DJ de 31.8.1984. p. 391. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE 102.071/SP. Órgão Julgador: 1ª Turma. Relator: Ministro Oscar Correa. DJU de 18.6.1984. p. 759. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE 106.9456/PR. Órgão Julgador: 2ª Turma. Relator: Ministro Aldir Passarinho. DJ de 5.6.1987. p. 479. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE 108.782-1/SP. Órgão Julgador: 1ª Turma. Relator: Ministro Oscar Correa. DJ de 24.10.1986. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE 110.419/SP. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Octávio Galloti. DJU de 22.9.1989. p. 227. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº. 443. Vade Mecum Saraiva. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1790.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº. 473. Vade Mecum Saraiva. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1790.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1980/2009. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. DOU de 4 de setembro de 2009. Disponível em <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em 15 de outubro de 2010.



**CARVALHO**, Raquel Melo Urbano de. Curso de Direito Administrativo: Parte Geral, Intervenção do Estado e Estrutura da Administração. 2ª ed. Salvador: Jus Podvm, 2009.

**CARVALHO FILHO**, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 15ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

**CARVALHO FILHO**, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

**DANTAS**, San Tiago. Programa de Direito Civil – Parte Geral. Rio de Janeiro: Rio, 1977.

**DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

**FRANÇA**, Rubens Limongi. Instituições de Direito Civil. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

**MELLO**, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

**MIRANDA**, Pontes de. Tratado de Direito Privado, Bookseller Editora, 2.000.

**NASSAR**, Elody. Prescrição na Administração Pública. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

**PEREIRA**, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil, vol. I. 23ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.